PARTICIPATION & INTÉGRATION

Les femmes, le travail et l'argent

Canadian Advisory Council on the Status of Women
Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

88-00945/

PARTICIPATION ET INTÉGRATION

Les femmes, le travail et l'argent

Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

1987

Préparé pour le
Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme
C.P. 1541, succursale B
Ottawa (Ontario)
K1P 5R5

Le présent document exprime le point de vue des auteures et ne reflète pas forcément la position officielle du CCCSF.

© Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme 1987
N° de catalogue LW31-28/1987F
ISBN 0-662-94386-4

Disponible gratuitement auprès du
Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme

This publication is also available in English.

TABLE DES MATIÈRES

Chapitre un	**L'équilibre entre la famille et l'emploi**	1
	Les horaires des femmes et des hommes	2
	Variations sur le travail	7
	Les entraves au changement	14
	Conclusion	15
Chapitre deux	**Le mariage et l'argent**	21
	Les finances durant le mariage	22
	L'argent quand l'amour est mort	24
	L'amour, le mariage et la mort	34
	Conclusion	35
Chapitre trois	**Aucune vacance! Les femmes et le chômage**	41
	Qui sont les chômeuses?	43
	Les chômeurs latents	46
	La durée du chômage	48
	Les conséquences humaines du chômage	49
	Les mesures de lutte contre le chômage	50
	Les solutions de rechange	53
Chapitre quatre	**Le régime d'assurance-chômage**	57
	La commission Forget	58
	Le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration	66
	La réaction du gouvernement	70
Chapitre cinq	**Sommes-nous protégées? La législation sur les normes de travail**	73
	L'horaire, les vacances et les congés	73
	Le préavis de cessation d'emploi et le congédiement injuste	76
	Le salaire minimum	77
	L'application de la loi	78
	Les femmes que la loi ne protège pas	80
	Les changements qui s'imposent	85

Chapitre six **La santé et la sécurité au travail** 89

Les problèmes juridiques 92
Les risques pour la reproduction 100
Conclusion 103

Chapitre sept **Les femmes et les syndicats** 107

Les premières années 108
Les tendances et les problèmes actuels 114
Les syndicats : une aide ou une entrave? 119
Une association d'avenir 120

Chapitre huit **L'indemnisation des accidents de travail** 125

L'indemnisation des accidents de travail : un historique 126
Qui est protégé? 127
La demande d'indemnité 128
La nature de l'indemnisation 131
Les autres prestations et options 139
L'augmentation des coûts et le passif non capitalisé 140
Conclusion 141

Chapitre neuf **La sécurité financière lors de la retraite** 147

Les femmes et le système actuel de revenu de retraite 149
Les femmes et la réforme des pensions 156
Conclusion 165

Chapitre dix **La sécurité financière des femmes à la retraite** 169

Quelques notions indispensables pour comprendre les problèmes de la retraite 169
La sécurité du revenu à la retraite : une perspective historique 177
La situation actuelle des femmes 181
Les lacunes du système actuel 189
Les réactions gouvernementales 190
Les options de réforme 192
Les femmes et la sécurité du revenu 195
Le coût de ces diverses propositions 200

PRÉFACE

Ce recueil présente une série d'essais commandés par le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, conformément à son mandat de « saisir le gouvernement et le public des questions qui intéressent et préoccupent les femmes ». Les textes portent avant tout sur l'argent et le travail, tant au foyer qu'au sein de la population active, ainsi que sur les effets de ces réalités sur le cours de la vie des femmes.

Huit des dix chapitres traitent des questions juridiques, réglementaires et pratiques qui déterminent la situation économique des femmes et la qualité de leur vie au travail, que ce travail s'effectue au foyer, dans le cadre d'un emploi rémunéré, ou les deux. Les auteures se penchent, entre autres, sur le mariage et le divorce, les conditions de travail, le chômage, la santé et la sécurité, la syndicalisation et les pensions.

Les membres et le personnel du Conseil, ainsi que divers collaborateurs, ont amorcé la préparation de ces textes il y a quatre ans. La récente et rapide évolution de deux domaines particuliers nous a obligées à reprendre l'examen de certains sujets. On trouvera les résultats de ces nouvelles réflexions au chapitre quatre, qui décrit les actuels projets de réforme du régime d'assurance-chômage, et au chapitre dix, qui traite du système de pensions et des dernières recommandations en vue d'accroître la sécurité financière des retraitées. Monica Townson et Ginette Dussault ont rédigée chacune un de ces chapitres à l'intention du Conseil.

Le Conseil désire rendre hommage aux nombreuses personnes qui ont collaboré à la préparation de ce volume et notamment aux actuels et anciens membres de son personnel ainsi qu'aux spécialistes dont il a retenu les services. Trois chapitres sont l'oeuvre d'auteures individuelles : Louise Dulude (chapitre deux), Kathryn Running (chapitre sept) et Karen Stotsky (chapitre six). Patty Deline, Margaret Evans, le Participatory Research Group, Craig Paterson, Monica Townson et Margaret White ont participé à la rédaction des autres chapitres.

La présidente,

Sylvia Gold

CHAPITRE UN

L'ÉQUILIBRE ENTRE LA FAMILLE ET L'EMPLOI

Dans un climat économique où la pluie semble prévaloir contre le beau temps, bien des gens se félicitent d'avoir un emploi tandis que beaucoup d'autres désespèrent d'en trouver un. Lorsque, sur la scène de l'emploi, le chômage prend la vedette, l'on accorde moins d'attention à d'autres questions d'importance, notamment la qualité de l'emploi, le mouvement en faveur d'un partage égal entre les conjoints des travaux ménagers et du soin des enfants, et la répartition du temps entre un emploi et les autres activités. De telles questions restent souvent en coulisse : on estime ne pouvoir se payer le luxe de s'y attarder qu'en période de prospérité.

Au cours des années 1970, les Canadiens se sont beaucoup intéressés au nombre d'heures consacrées au travail rémunéré ainsi qu'aux horaires quotidien, hebdomadaire, mensuel et annuel. L'introduction de l'horaire variable et de la semaine comprimée devaient révolutionner la journée et la semaine de travail. D'aucuns ont présumé que de tels programmes présageaient l'abandon du neuf à cinq et de la semaine de cinq jours, et que le concept même de l'horaire normal évoluerait inévitablement.

Or, la hausse du chômage a détourné l'attention sur la compression du marché du travail et la pénurie d'emplois. Le temps était révolu des expériences et des spéculations destinées à permettre une nouvelle répartition des heures de travail dans le but d'augmenter le temps consacré aux loisirs et à la famille. On se préoccupait maintenant de la réduction forcée des heures de travail, de l'adoption de régimes de travail partagé pour éviter les licenciements et de la tendance à substituer des emplois à temps partiel aux emplois à temps plein, au détriment des personnes ayant besoin de la rémunération procurée par un travail à temps plein. Aujourd'hui, le débat entourant les heures de travail a presque toujours lieu sous l'éclairage du chômage et des répercussions du virage technologique sur l'offre d'emplois et les horaires de travail.

De telles considérations appellent certes une attention immédiate. Toutefois, la répartition des heures de travail, le partage des tâches au sein des couples et des familles, et d'autres questions analogues continuent d'exercer des effets considérables tant sur le quotidien que sur la situation économique des femmes, de leurs conjoints et de leurs familles. Même en période de crise économique et de chômage élevé, ces sujets doivent demeurer à l'avant-scène. En fait, ils devraient jouer dans chaque décision relative au chômage et fonder l'adoption de chaque mesure sociale axée sur l'amélioration des perspectives d'emploi. En d'autres mots, toute solution au

problème du chômage doit mettre l'accent sur un type d'emplois qui permet aux femmes et aux hommes de jouir sur un pied d'égalité des heures de travail rémunéré, du temps consacré à élever les enfants et des moments de loisir.

Nous traitons en détail dans les chapitres suivants des débats qui entourent le plein emploi, les mesures de lutte contre le chômage et les effets du virage technologique. Dans le présent chapitre, nous nous penchons sur la répartition du travail entre un emploi rémunéré et les tâches ménagères, et sur ses effets sur la situation économique des femmes. Nous décrivons ensuite les différences entre les horaires des femmes et des hommes, avant de présenter d'autres façons de répartir le temps consacré à diverses tâches.

LES HORAIRES DES FEMMES ET DES HOMMES

Le nombre d'heures qu'une femme consacre au travail dépend de la répartition de son temps entre un emploi et les travaux ménagers. Ce chiffre est donc fonction de l'étape de sa vie et de sa situation sociale. En règle générale, les célibataires travaillent moins d'heures que les femmes mariées : elles consacrent près de 15 minutes de plus par jour à un emploi, mais les femmes mariées consacrent au-delà de 2 fois plus d'heures aux travaux ménagers (près de 5 heures par jour, comparativement à 2 heures par jour pour les célibataires). Par conséquent, alors que la journée de travail moyenne d'une célibataire est de 9 heures, celle d'une femme mariée dépasse les 11 heures[1].

Comme on pouvait s'y attendre, une femme avec des enfants consacre, en moyenne, moins de temps à un emploi rémunéré qu'une femme sans enfants (6 et 7 heures par jour, respectivement) et plus de temps aux travaux ménagers (5 heures par jour, comparativement à 3 heures). Somme toute, une mère travaille une heure de plus par jour qu'une femme sans enfants[2].

Il est donc évident que les responsabilités familiales exercent une influence considérable sur l'horaire de travail de la femme, qui fluctuera par conséquent au cours de sa vie. La charge de travail ménager augmente à la naissance des enfants, et la maternité entraîne souvent une réduction du nombre d'heures de travail rémunéré. Afin de satisfaire aux exigences accrues du foyer et de la famille, il arrivera que la femme quitte un emploi ou passe d'un emploi à temps plein à un emploi à temps partiel. Depuis quelques années, on a constaté une augmentation remarquable du taux d'activité des mères de jeunes enfants, à un point tel qu'en 1985, 56 % des mères d'enfants d'âge préscolaire faisaient partie de la population active. Il reste que 44 % des mères d'enfants de moins de six ans étaient au foyer à temps plein et que 22 % travaillaient à temps partiel[3].

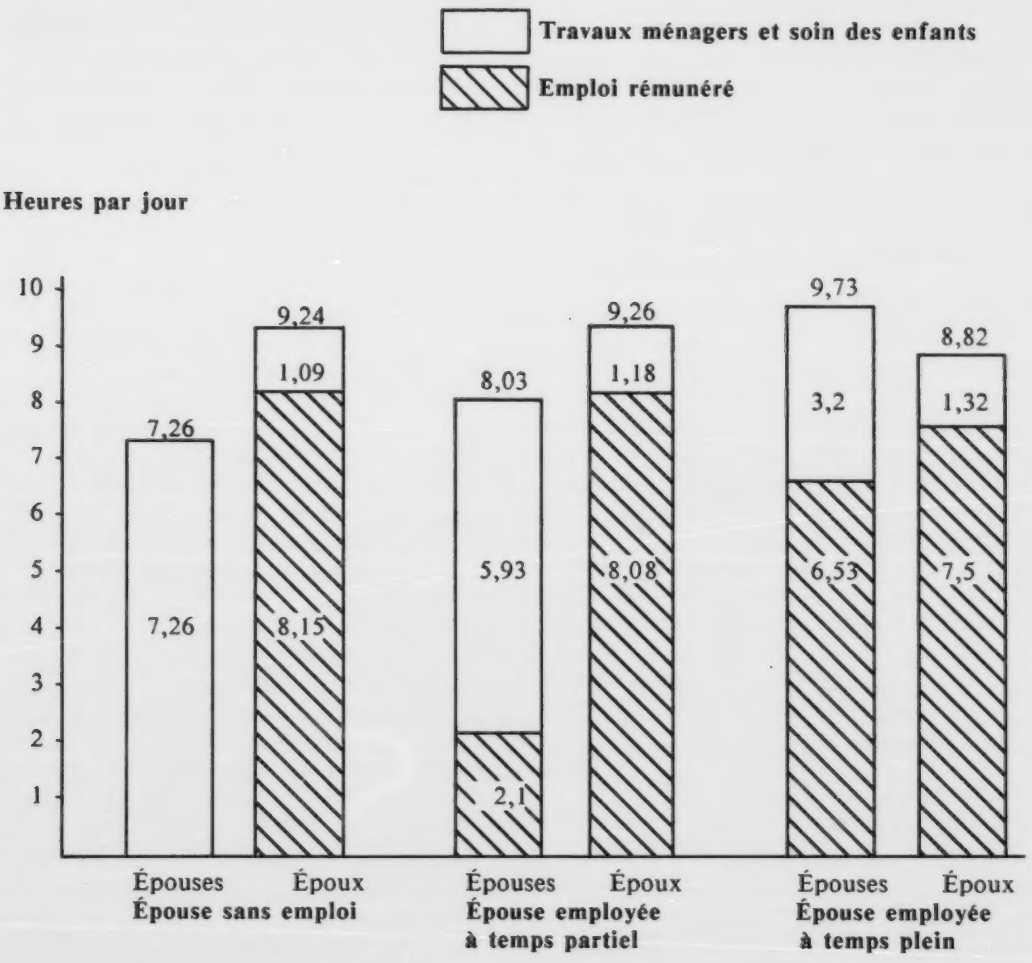
La recherche de W. Michelson portant sur les familles de Toronto constitue l'étude la plus récente et la plus détaillée des horaires des conjoints. Elle confirme l'hypothèse voulant que le taux d'activité ait un effet considérable sur les heures de travail des femmes mariées ayant des enfants (voir la figure 1.1).

Les femmes au foyer à temps plein consacrent en moyenne 7,25 heures par jour aux travaux ménagers et au soin des enfants. Les femmes mariées qui ont à la fois des enfants et un emploi à temps partiel ne consacrent que 6 heures par jour aux travaux ménagers et une moyenne de 2 heures par jour à un emploi, soit un total de 8 heures. Ce sont les épouses et mères occupant un emploi à temps plein qui connaissent la plus longue journée de travail, et de loin — elles travaillent près de 9,75 heures par jour même en ne réservant que 3,25 heures aux travaux ménagers et au soin des enfants[4].

Afin d'arriver à faire ce nombre d'heures, l'épouse et mère qui travaille à temps plein empiète sur ses périodes de loisir et de sommeil. C'est elle qui subit les plus grandes pressions et le plus grand stress en raison de ses multiples responsabilités, tandis que la femme au foyer à temps plein connaît le moins de problèmes; la travailleuse à temps partiel se situe entre les deux. Trente-sept pour cent des mères occupant un emploi à temps plein affirment ressentir « assez souvent ou très souvent » un conflit entre leurs rôles de mère et de travailleuse, tandis que seulement 18 % des mères employées à temps partiel éprouvent le même sentiment. Par ailleurs, seulement 25 % des mères actives à temps plein affirment être très satisfaites de l'équilibre entre le travail rémunéré et la famille, tandis que 53 % des travailleuses à temps partiel se disent très satisfaites[5].

Le travail à temps partiel est un des principaux moyens qui s'offrent aux femmes pour procurer un revenu à la famille tout en s'acquittant des responsabilités au chapitre des travaux ménagers et du soin des enfants. Le quart (26 %) des salariées mariées travaillent à temps partiel; dans le cas des hommes mariés, la proportion passe à moins de 3 %[6]. Toutefois, le travail à temps partiel exige un lourd tribut. C'est dans les secteurs du travail de bureau, des services et de la vente que se confinent la plupart des emplois à temps partiel et encore, aux niveaux inférieurs; de tels emplois présentent de minces perspectives de changement ou d'avancement. Ils sont pauvrement rémunérés et offrent peu d'avantages et de sécurité. Le faible taux de syndicalisation chez les travailleurs à temps partiel entrave l'amélioration de leur situation[7]. Plus de 750 000 épouses, veuves ou divorcées travaillent à temps partiel[8]. Le coût de cette restriction du travail s'apparente à celui que doivent payer les femmes qui quittent tout à fait le monde du travail pendant un certain temps : la perte de reconnaissance de l'expérience professionnelle, la difficulté de réintégrer la population active à temps plein et le manque de protection contre la maladie, l'invalidité, le chômage et la vieillesse en raison de l'absence d'avantages sociaux.

Figure 1.1 **Horaire quotidien des couples ayant des enfants de moins de 15 ans**



Source : Données inédites fournies par William Michelson, auteur de *From Sun to Sun. Daily Obligations and Community Structure in the Lives of Employed Women and Their Families* (New Jersey : Rowan and Allanheld, 1985).

Bien que ce soit surtout aux femmes qu'il incombe de concilier famille et emploi (le travail lui-même et les horaires), les époux et les pères n'y échappent pas. Lorsqu'une femme réduit ses heures de travail rémunéré afin d'élever ses enfants, elle ne reçoit qu'un faible appui financier pour son rôle de parent : il s'ensuit donc une baisse du revenu familial. Les données laissent entendre que le mari augmente ses heures de travail rémunéré pour compenser la perte de revenu du conjoint et pour subvenir aux besoins d'une famille en expansion et à sa charge.

Des études de budget-temps ont révélé que les conjoints des femmes au foyer consacrent plus de temps à un emploi que ceux des femmes employées à temps plein. L'écart, illustré dans la figure 1.1, est de 0,5 heure par jour et peut atteindre 3,5 heures par semaine[9].

En 1985, 31 % des hommes et 12 % des femmes consacraient plus de 40 heures par semaine à un emploi; 19 % des hommes travaillaient plus de 50 heures par semaine[10]. En règle générale, les heures de travail des hommes mariés sont un peu plus nombreuses que celles des célibataires. De 25 à 44 ans, soit à l'âge d'élever les enfants, les hommes mariés travaillent en moyenne 43,5 heures par semaine tandis que les célibataires travaillent 41 heures par semaine[11].

Étant donné la longueur des heures d'emploi, les hommes qui sont l'unique soutien financier de leur famille consacrent, au total, environ 2 heures de plus par jour à un emploi et aux travaux ménagers que leurs conjointes (voir la figure 1.1). Lorsque celles-ci travaillent à temps partiel, cet écart passe à 1,5 heure par jour. Toutefois, l'homme dont la conjointe travaille à temps plein ne consacre plus que 7,5 heures par jour à un emploi; il travaille presque une heure de moins par jour que sa conjointe.

Les heures de travail rémunéré des hommes varient, alors que le temps consacré aux travaux ménagers et au soin des enfants demeure remarquablement constant. Que sa conjointe travaille à temps plein, à temps partiel ou pas du tout, l'homme consacre, en moyenne, une heure par jour aux travaux ménagers (voir la figure 1.1).

À la naissance des enfants, de nombreuses femmes réduisent leurs heures de travail rémunéré tandis que certains hommes font le contraire, surtout s'ils sont le seul soutien financier du ménage. La charge de travail ménager des mères augmente et celles-ci demeurent en grande partie responsables de ces tâches, peu importe leur taux d'activité. Compte tenu de ces adaptations, les maris consacrent au total plus d'heures à un emploi rémunéré et aux travaux ménagers si leur épouse est au foyer à temps plein ou si elle travaille à temps partiel. Il reste que les mères qui occupent un emploi à temps plein travaillent plus que quiconque. Les résultats de ces adaptations sont :

- un écart plus prononcé entre le travail des hommes et celui des femmes, ces dernières assumant la responsabilité des travaux ménagers et les hommes demeurant actifs et augmentant même le nombre d'heures de travail rémunéré;

- une tension et un stress élevés chez les mères qui travaillent à temps plein ainsi que des doutes sur la possibilité de maintenir un équilibre entre les obligations familiales et professionnelles;

- l'accroissement des soucis financiers dans les familles où la femme demeure au foyer à temps plein, et la dépendance financière de ces mères;

- une absence d'avantages liés à l'emploi — gages de sécurité financière — pour les personnes au foyer à temps plein et pour de nombreuses travailleuses à temps partiel.

Si les couples doivent s'adapter de la sorte, qu'en est-il des chefs de familles monoparentales? On tient souvent pour acquis que ces femmes doivent travailler davantage puisqu'elles ne peuvent partager le travail avec leur conjoint. Tel n'est pourtant pas le cas. En ce qui a trait au total des heures consacrées à un emploi rémunéré et aux tâches ménagères, les chefs de familles monoparentales actives travaillent un peu plus d'une heure de *moins* par jour ouvrable que les mères mariées (8,6 et 9,7 heures respectivement). Elles consacrent 0,5 heure de moins à un emploi rémunéré et gagnent un peu plus de 0,5 heure en réduisant le temps affecté aux tâches ménagères. Soulignons que les chefs de familles monoparentales sans emploi consacrent aussi moins de temps aux travaux ménagers et au soin des enfants que les épouses au foyer[12].

W. Michelson a présenté plusieurs explications possibles de cette tendance imprévue. Le revenu des chefs de familles monoparentales est sensiblement inférieur à celui des parents mariés; si les parents ne possèdent ni maison ni auto, ou s'ils habitent un espace plus restreint, l'entretien et le ménage exigent moins de temps. Selon l'étude de Michelson, les chefs de familles monoparentales ont aussi moins d'enfants en moyenne que les mères mariées. Puisque les mères mariées qui exercent une activité rémunérée demeurent les premières responsables des travaux ménagers et que l'apport des maris à ce chapitre est limité, les chefs de familles monoparentales ne reçoivent pas, somme toute, beaucoup moins d'aide. Qui plus est, le conjoint est source de travail supplémentaire dans la mesure où il faut aussi s'occuper de lui en tenant compte de son horaire, de ses préoccupations et de ses goûts. Enfin, les chefs de familles monoparentales sont plus susceptibles que les mères mariées de se faire aider par leurs enfants ou par des personnes de l'extérieur. Peu importent les raisons de ce moindre nombre d'heures de travail, les chefs de familles monoparentales déclarent avoir un peu plus de temps et un peu moins de stress que les mères mariées.

Malgré les contraintes, les femmes et les hommes arrivent à prendre des arrangements pour le soin des enfants et le soutien financier, sans toutefois sembler les estimer satisfaisants. Plus d'une étude a constaté que les femmes et les hommes seraient tous deux en faveur de solutions de rechange qui permettraient à chacun de participer plus équitablement au soin des enfants et au soutien financier[13]. Comment faire?

VARIATIONS SUR LE TRAVAIL

Il existe quatre principaux moyens de modifier l'horaire de travail :

- la semaine de travail comprimée;
- l'horaire variable;
- la réduction des heures de travail et le travail à temps partiel;
- les congés de maternité et les congés parentaux.

La semaine de travail comprimée

Depuis les années 1950, la semaine de travail de 40 heures est la norme au Canada. Toutefois, au début des années 1970, on a vu apparaître deux autres façons de répartir ces 40 heures au cours de la semaine : la semaine de travail comprimée et l'horaire variable.

La semaine de travail comprimée permet de faire les heures normales d'un emploi à temps plein en moins de 5 jours. Habituellement, on travaillera 10 heures par jour, 4 jours par semaine. (Il arrive qu'on fasse 3 quarts de 12 heures, comme c'est souvent le cas dans le secteur des soins infirmiers.) En 1974, le Congrès du travail du Canada (CTC) s'est élevé contre la semaine de travail comprimée parce qu'elle « porte atteinte au principe de la journée de 8 heures »; il a proposé que la loi prescrive une semaine de travail de 32 heures et de 4 jours sans diminution de salaire. À l'époque, le CTC ne s'inquiétait pas des répercussions de la semaine comprimée sur la double charge de travail des femmes ou une sur une répartition équitable, entre les conjoints, du soin des enfants et du travail rémunéré.

En fait, la semaine de travail comprimée ne marque pas nécessairement un progrès sur ces plans. Puisqu'elle donne lieu à une augmentation du nombre d'heures quotidiennes de travail rémunéré, elle peut exacerber les problèmes auxquels font face les parents lorsqu'ils travaillent 8 heures par jour. Au moins une étude a révélé que certaines femmes aiment jouir d'une journée supplémentaire pour accomplir les tâches ménagères, mais que les parents ont constaté qu'il est plus, et non moins, difficile d'élever des enfants lorsqu'on allonge la journée de travail[14]. Toutefois, un récent sondage Gallup a permis de constater que 50 % des

Canadiens consentent à faire 4 journées de 10 heures. Plus de femmes que d'hommes continuent de préférer la semaine de 5 jours (53 % et 46 % respectivement), mais 42 % des femmes affirment préférer la semaine de travail comprimée[15]. Il importe de pousser l'étude des répercussions de la semaine de travail comprimée, particulièrement sur les parents et sur le soin des enfants.

L'horaire variable

Au début des années 1970, le Canada mettait l'horaire variable à l'essai dans la fonction publique. Ce type d'horaire établit, en gros, une distinction entre des plages fixes (habituellement de 9 h 30 à 15 h 30) et des heures variables avant et après les plages fixes (7 h à 9 h 30 et 15 h 30 à 18 h). Tous les employés travaillent au cours des plages fixes et ont le loisir de choisir des heures d'arrivée et de départ à l'intérieur des heures variables. C'est donc dire que les employés font le nombre d'heures normal tout en jouissant d'une certaine souplesse quant à la répartition de ces heures au cours de la journée. On a tenté l'expérience d'horaires variables plus élaborés en permettant, par exemple, à des employés d'accumuler des heures supplémentaires pour les utiliser ultérieurement.

À l'origine, l'horaire variable visait surtout à pallier les problèmes de transport urbain occasionnés par le neuf à cinq, mais on l'a aussi recommandé comme moyen de réduire, chez les femmes, le stress résultant de la conjugaison d'un emploi et des obligations familiales. Dans le cas des hommes, l'horaire variable devait favoriser le partage des responsabilités domestiques entre les conjoints. Toutefois, une étude détaillée et contrôlée de ces questions a mis en doute les avantages d'un tel horaire[16]. Les travailleurs qui l'ont adopté y sont habituellement favorables et estiment qu'il leur offre une maîtrise accrue de leur temps. Cependant, les mères actives qui observe cet horaire éprouvent autant de stress que celles qui font des heures normales, les parents ne passent pas plus de temps avec leurs enfants et les maris ne participent pas davantage aux tâches ménagères. L'horaire variable occasionne une réduction du stress chez les célibataires et chez les femmes mariées sans enfants ainsi que chez les pères dont la conjointe est sans emploi, c'est-à-dire les travailleurs qui ne sont pas les premiers responsables des enfants. Les auteurs de l'étude concluent :

> De toute évidence, une modification mineure des horaires quotidiens ne peut réduire sensiblement l'ampleur des problèmes de logistique, d'énergie et de temps auxquels doivent faire face les chefs de familles monoparentales ou les familles dont les deux parents occupent un emploi[17].

Puisque, à l'instar de la semaine de travail comprimée, l'horaire variable n'entraîne pas de réduction des heures de travail rémunéré, sa souplesse est, somme toute, limitée.

Le principal avantage de l'introduction de la semaine de travail comprimée et de l'horaire variable a peut-être été l'abandon du neuf à cinq, cinq jours par semaine, comme horaire de travail optimal et unique. Toutefois, à moins que l'introduction d'autres modes d'organisation de la semaine ou de la journée de travail ne s'accompagne d'une réduction globale des heures de travail rémunéré à temps plein, les travailleurs chargés de responsabilités familiales n'en retireront, au mieux, que des avantages mitigés.

Tous doivent pouvoir jouir d'une plus grande souplesse afin d'adapter leur horaire de travail à, par exemple, leurs obligations familiales. L'Allemagne de l'Ouest a tenté l'expérience d'un horaire variable réparti sur une année entière. Chaque employé passe avec l'employeur un contrat annuel qui prévoit la durée globale du travail ainsi que le nombre d'heures par jour, de jours par semaine et de mois par année. Les contrats annuels sont établis assez longtemps à l'avance pour que les employeurs puissent planifier l'affectation du personnel. Cette souplesse accrue permet aux employés de modifier leur horaire en fonction de leurs intérêts et de leur emploi du temps. Tous les emplois faisant l'objet de contrats relatifs aux heures de travail jouissent de la même protection, tant sur le plan des avantages que sur celui de la sécurité. Les salaires sont calculés en fonction d'une échelle annuelle, la rémunération versée en vertu d'un contrat individuel représentant une fraction du taux annuel, selon le nombre d'heures de travail prévu au contrat. L'emploi comme tel est permanent et protégé; en d'autres mots, les ententes et les dispositions individuelles visent l'*embauche*. Les négociations portent uniquement sur les heures de travail. Bien que le nombre d'heures prévu au contrat puisse être inférieur ou supérieur à 30, on garantit aux employés qui choisissent de travailler à temps plein un minimum de 30 heures de travail par semaine[18].

La réduction des heures de travail et le travail à temps partiel

Il y a un siècle, les travailleurs à temps plein faisaient de 9 à 10 heures par jour et la durée de la semaine de travail normale était d'environ 65 heures[19]. À la fin de la Seconde Guerre mondiale, on avait réduit du tiers la durée de la semaine normale, qui était passée à 44 heures. Les pressions exercées par les travailleurs et leurs syndicats, l'innovation technologique, l'amélioration des modes de production et le passage de l'agriculture à la fabrication ont tous favorisé cette réduction des heures de travail. Depuis les années 1940, les heures de travail à temps plein ont continué à diminuer, mais à un rythme moindre. Les lois provinciales sur les normes d'emploi prévoient un maximum d'heures de travail, qui varie d'une sphère de compétence à l'autre sans jamais être inférieur à 40 heures par

semaine. En 1985, la moyenne des heures habituelles de travail rémunéré à temps plein était de 39 pour les femmes et de 43 pour les hommes[20].

Des groupes de femmes de plusieurs pays soutiennent que la réduction des heures normales de travail à temps plein, assortie ou non d'une baisse de rémunération, est une condition nécessaire d'un partage plus équitable des travaux ménagers et du soin des enfants. Les syndicats étudient ou revendiquent une réduction de la semaine de travail normale, quoique avant tout dans une perspective de création d'emplois et de réduction du chômage. Dans son mémoire à la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel, le Congrès du travail du Canada déclarait :

> [...] il y a longtemps que le mouvement syndical préconise pour tous les travailleurs une semaine de travail abrégée sans perte de rémunération, afin de répartir équitablement le volume de travail que les accroissements de productivité auraient quelque peu amoindri. Les chiffres de cinq jours et quarante heures n'ont rien d'immuable ni de magique. Nous sommes prêts à débattre et négocier au moins des arrangements de travail souples et novateurs [...][21]

En Suède, les syndicats ont proposé une semaine normale de travail à temps plein de 30 heures, à raison de 6 heures par jour, justement dans le but d'accroître l'égalité des femmes et des hommes.

Même si l'on n'exigeait pas le maintien du niveau de rémunération, la réduction des heures de travail à temps plein à 6 par jour et à 30 par semaine permettrait aux femmes et aux hommes qui ont besoin du revenu procuré par un emploi à temps plein de consacrer plus de temps à la vie familiale. La synchronisation des heures de travail à temps plein et des heures d'école des enfants réduirait les problèmes occasionnés par la garde des enfants.

On pourrait instaurer une variante du régime allemand en améliorant les conditions du travail à temps partiel. Puisque le Canada n'offre ni des congés parentaux payés ni un horaire variable planifié, le travail à temps partiel est devenu un des principaux moyens de s'occuper d'une famille tout en travaillant. Toutefois, ce type de travail ne s'inscrit pas dans un plan bien défini en vue d'équilibrer les activités quotidiennes. Bien au contraire, il présente, dans la plupart des cas, d'importants désavantages dans la mesure où il n'offre que des possibilités d'emploi limitées, une faible rémunération, peu d'avantages et aucune sécurité. Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme et d'autres groupes de femmes réclament que le travail à temps partiel offre la même rémunération, les mêmes avantages et la même sécurité que le travail à temps plein. De tels changements profiteraient énormément aux femmes puisque le quart des travailleuses occupent des emplois à temps partiel. De

plus, ce n'est qu'en améliorant les conditions du travail à temps partiel qu'on y intéressera les hommes et qu'on les incitera à participer au soin des enfants.

Les congés de maternité et les congés parentaux

Exception faite des Territoires du Nord-Ouest, tous les gouvernements canadiens ont maintenant adopté des dispositions relatives aux congés de maternité. Celles-ci prévoient, en règle générale, de 17 à 18 semaines de congé sans solde; la loi fédérale prévoit cependant 24 semaines. Certaines permettent même à la mère ou au père de se prévaloir d'un congé lors de la naissance d'un enfant, tandis que d'autres donnent aux parents adoptifs le droit de prendre un congé lors d'une adoption. En règle générale, il n'existe pas de droit statutaire à un congé de maternité ou à un congé parental payé au Canada. Certains syndicats ont obtenu ce droit grâce aux négociations collectives.

Depuis 1971, le Canada offre des prestations de maternité dans le cadre du régime d'assurance-chômage. Toutefois, les prestations sont équivalentes à seulement 60 % de la rémunération habituelle du travailleur jusqu'à un maximum hebdomadaire (rajusté chaque année). En 1986, le maximum était de 297 $ par semaine. Afin d'être admissible aux prestations, une femme doit avoir travaillé et cotisé au régime d'assurance-chômage pendant au moins 20 semaines au cours des 52 semaines précédant sa demande. Or, les employés qui demandent des prestations ordinaires sont tenus de ne travailler que de 10 à 14 semaines afin d'être admissibles, selon le taux de chômage de la région qu'ils habitent. Le Sous-comité parlementaire sur les droits à l'égalité a affirmé que ces divers règlements étaient contraires aux dispositions de la *Charte canadienne des droits et libertés* relatives à l'égalité[22].

Il faut souligner que les exigences d'admissibilité imposées par les lois sur les normes d'emploi et les codes du travail fédéraux et provinciaux sont souvent plus rigoureuses que les règlements de l'assurance-chômage. Dans la plupart des cas, une femme doit avoir travaillé chez le même employeur pendant au moins un an afin d'avoir droit à un congé de maternité. Il est donc possible d'être admissible aux prestations de maternité de l'assurance-chômage sans pouvoir satisfaire aux exigences d'obtention du congé de maternité imposées par la loi. Il faut harmoniser les dispositions statutaires de congé et les régimes qui offrent des prestations aux parents afin que les personnes admissibles aux prestations jouissent aussi du droit légal d'obtenir un congé.

Comme dans le cas des autres prestations versées en vertu du régime d'assurance-chômage, une prestataire qui a établi son admissibilité aux prestations de maternité ne reçoit aucune prestation au cours des 2 premières semaines. (Au Québec, ces 2 semaines sont couvertes par une

prestation à taux uniforme de 240 $ versée par la province. Cette disposition a été adoptée en 1969 pour compenser la perte de revenu au cours de cette période. Ce montant n'est pas indexé et n'a pas augmenté depuis 1979.) Par la suite, elle peut recevoir des prestations pendant un maximum de 15 semaines sous réserve de certaines restrictions. La période de prestations couvre 17 semaines et peut s'appliquer de 8 semaines avant la date prévue de l'accouchement à 17 semaines après la date réelle de la naissance. Toutefois, on ne verse aucune prestation au cours d'un conflit de travail. C'est donc dire qu'une femme qui devient admissible aux prestations de maternité alors que ses collègues sont en grève ne pourra recevoir aucune prestation avant la fin de la grève; or, il se peut qu'elle constate à ce moment que sa période de prestations a été sensiblement amputée par rapport aux 17 semaines prévues. De plus, une femme qui a reçu des prestations de maladie peut se voir privée du droit à une période complète de prestations de maternité lorsqu'elle y devient admissible : en effet, la durée totale des prestations de maternité et de maladie ne peut dépasser 15 semaines.

Seules les femmes ont droit aux prestations de maternité tandis que le père ou la mère peuvent demander les prestations d'adoption, introduites au début de 1984. Il importe de réitérer que très peu de gouvernements prévoient un congé statutaire lors de l'adoption d'un enfant.

Le régime de prestations de maternité du Canada ne supporte pas la comparaison avec les régimes de la plupart des autres pays industriels. Une étude récente indiquait que le Canada se situait au 22^{e} rang parmi 23 pays quant au niveau des prestations offertes. Dix-neuf de ces pays, y compris l'Italie, l'Irlande, le Portugal et l'Autriche, offrent des prestations de maternité équivalant à 80 à 100 % de la rémunération habituelle de l'employée (souvent assorties d'un maximum hebdomadaire) pour des périodes allant de 6 semaines à 9 mois. Étant donné qu'en vertu du régime canadien, une prestataire ne reçoit aucune prestation au cours des 2 premières semaines de son congé (exception faite des prestations d'indemnisation à taux uniforme offertes au Québec), les prestations reçues au cours des 15 semaines suivantes n'équivalent qu'à 53 % de la rémunération habituelle si on les répartit sur la période de 17 semaines. En Suède, les femmes et les hommes ont le droit de demeurer au foyer pendant 8 mois avec plein salaire suivant la naissance d'un enfant; ils ont aussi le droit de prendre jusqu'à 18 jours de congé payé par année pour soigner un enfant malade[23].

Certains syndicats canadiens ont négocié des conventions collectives comportant le versement par l'employeur d'un supplément aux prestations de maternité de l'assurance-chômage, de telle sorte qu'une travailleuse en congé de maternité reçoit effectivement son plein salaire. Un régime type prévoit que l'employeur versera la pleine rémunération au cours du délai de carence de 2 semaines et offrira, durant la période de prestations de 15 semaines, un montant supplémentaire qui fera passer la rémunération de l'employée du 60 % offert dans le cadre de l'assurance-

chômage à 95 % de son salaire habituel — les autres 5 % étant composés des avantages sociaux, qui peuvent être maintenus au cours de la période de congé. Par la suite, l'employeur versera parfois à nouveau 95 ou 100 % du salaire pendant encore 3 ou 4 semaines. Pour autant que l'employeur inscrit ce régime à titre de régime de prestations supplémentaires de chômage auprès de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, l'argent reçu par les employées ne sera pas considéré comme un revenu aux fins de l'assurance-chômage. En règle générale, tout revenu d'emploi doit être déduit des prestations versées dans le cadre du régime d'assurance-chômage.

Toutefois, de telles ententes visent si peu de femmes que les pressions augmentent en faveur d'un régime national de congés parentaux avec plein salaire qui permettrait à tous les parents tenus de conjuguer emploi et obligations familiales d'en profiter. Pour ce faire, on pourrait accroître les prestations de maternité actuelles en les faisant passer de 60 à 95 % de la rémunération assurable afin d'arrêter de pénaliser financièrement les parents qui mettent au monde et élèvent des enfants. En deuxième lieu, la période de prestations pourrait passer de 17 à 26 semaines ou plus. (Puisque de nombreux organismes d'adoption exigent que le parent adoptif demeure au foyer pendant 6 mois lors d'une adoption, on avait tout d'abord proposé une période de prestations de cette durée.) On pourrait enfin offrir le congé payé à l'un ou l'autre parent, ceux-ci ayant le droit de choisir lequel profitera du congé. On a aussi proposé qu'un régime amélioré de congés parentaux fasse l'objet de mesures distinctes de la *Loi sur l'assurance-chômage*.

Selon les estimations, un régime offrant 26 semaines de congé avec plein salaire coûterait environ 1,4 milliard de dollars par année si 65 % des éventuelles prestataires y participaient. (Le taux de participation au régime actuel de prestations de maternité ne serait que d'environ 50 %.) Cette estimation représente un coût supplémentaire, par rapport au régime actuel, d'environ 978 millions de dollars[24]. On pourrait financer cette augmentation grâce à une hausse des cotisations d'au plus 1,24 $ par semaine pour les employés, et d'au plus 1,75 $ par semaine par employé pour les employeurs[25]. Ces calculs supposent que le régime modifié serait financé entièrement grâce aux cotisations des employeurs et des employés (comme le sont actuellement les prestations de maternité), sans aucune contribution du gouvernement fédéral. Par ailleurs, si l'on optait pour un régime distinct de l'assurance-chômage, le gouvernement fédéral pourrait être tenu de financer les prestations supplémentaires au moyen des recettes générales.

Le Groupe d'étude fédéral sur la garde des enfants (groupe d'étude Cooke), qui avait aussi le mandat d'étudier les propositions relatives aux congés parentaux payés, a recommandé que la durée et le niveau des prestations de naissance et d'adoption actuellement offertes dans le cadre du régime d'assurance-chômage soient augmentés en deux étapes. D'ici à cinq ans, le niveau des prestations devrait passer à 75 % du maximum de la

rémunération assurable et la période de congé à 20 semaines; d'ici à 10 ans, le niveau des prestations devrait atteindre 95 % et la durée du congé 26 semaines.

Le groupe d'étude a aussi recommandé que les prestations de naissance et d'adoption soient offertes à l'un ou l'autre des parents afin de reconnaître le fait que ceux-ci partagent les obligations familiales[26]. Bien que certains membres du groupe d'étude estimaient opportun de réserver une partie du congé à la mère, afin de lui permettre de récupérer physiquement de l'accouchement, d'autres jugeaient que les parents devaient jouir de plus de liberté possible pour répartir entre eux la période de prestations en fonction de leur situation personnelle.

Un régime de congés parentaux payés pour les femmes et les hommes — sans pénalités sur les plans de l'avancement, de la formation, de la sécurité du revenu et des autres avantages — améliorerait sensiblement la situation des parents actifs. On a étudié divers moyens de créer un régime national de congés parentaux au Canada, mais un tel régime n'a pas encore vu le jour.

LES ENTRAVES AU CHANGEMENT

Il ne sera pas facile d'obtenir une amélioration des horaires. Les employeurs soutiennent qu'une diminution des heures de travail coûterait trop cher, compte tenu surtout de la conjoncture des dernières années, et qu'un tel changement porterait atteinte à l'aptitude à concurrencer du Canada à l'échelle internationale. Des arguments du même genre réapparaissent chaque fois qu'on cherche à améliorer les conditions de travail, bien que les abrégements antérieurs de la semaine de travail n'aient eu aucune répercussion économique désastreuse. Personne ne s'attend à une réduction instantanée de la semaine de travail de 40 à 30 heures et donc à un bond du coût de la main-d'oeuvre; on prévoit plutôt un mouvement graduel mais soutenu en ce sens, ce qui permettrait de répartir toute augmentation des frais sur plusieurs années. En outre, l'introduction rapide des nouvelles technologies et l'augmentation de la productivité qui s'ensuivra pourraient compenser le coût de la réduction des heures de travail; à vrai dire, il ne serait que juste que les travailleurs profitent ainsi du virage technologique.

Dans la mesure où la tendance en faveur de la réduction des heures de travail ne se limite pas au Canada mais est en fait plus prononcée dans plusieurs pays européens, on peut douter du bien-fondé des inquiétudes au sujet de notre situation concurrentielle internationale. Il existe par contre de nombreux pays, particulièrement dans le tiers monde, où les travailleurs gagnent moins, reçoivent moins d'avantages et travaillent de plus longues heures que les travailleurs canadiens. Or, leur existence ne nous oblige en rien à accepter des conditions moins avantageuses pour les travailleurs de ce pays.

Comme lors de toutes les luttes antérieures pour la réduction des heures de travail, les syndicats joueront ici un rôle décisif. À ce jour, ceux-ci ont surtout étudié la question à la lumière du chômage et du besoin de création d'emplois. Sans vouloir nier le mérite de cette approche, signalons qu'elle peut entraîner des pressions en faveur de la réduction des heures de travail qui désavantageraient les parents qui ont des obligations familiales, et particulièrement les femmes. En 1984, le Congrès du travail du Canada s'engageait à lutter en faveur d'un abrégement de la période de travail, sans perte de rémunération, grâce à une réduction des heures de travail, à des congés d'étude payés, au recyclage, à la retraite anticipée assortie de meilleures pensions ainsi qu'à une interdiction du temps supplémentaire. Si la retraite anticipée et une interdiction du temps supplémentaire deviennent les seules priorités, il se peut que l'on crée davantage d'emplois sans toutefois réellement alléger le fardeau des femmes qui tentent d'équilibrer emploi et soin des enfants.

Au chapitre des normes d'emploi, le gouvernement tend à imiter plutôt qu'à innover. Comme nous l'avons déjà mentionné, les femmes occupant un emploi à temps plein travaillent en moyenne 39 heures par semaine et les hommes 43, mais les lois de 6 des 13 gouvernements canadiens imposent toujours un maximum de 44 heures tandis que 2 prévoient encore un maximum de 48 heures. Aucun gouvernement n'impose un maximum légal inférieur à 40 heures par semaine et aucun n'a encore envisagé de réduire le nombre d'heures de travail prévues par la loi, bien qu'on commence à exercer des pressions en ce sens.

La réduction des heures de travail à temps plein ne garantirait évidemment pas à elle seule un partage équitable des travaux ménagers et des soins des enfants entre les conjoints. Les hommes dont l'horaire est variable ne participent pas davantage aux travaux ménagers, bien que les femmes mariées et les chefs de familles monoparentales qui ont un tel horaire consacrent jusqu'à deux heures par semaine de plus aux travaux ménagers que celles qui ont un horaire ordinaire. Lorsque l'épouse travaille à temps plein, le mari ne participe pas beaucoup plus aux travaux ménagers. Les heures que les hommes gagneront grâce à l'abrégement de la semaine de travail rémunérée ne seront pas nécessairement affectées aux travaux ménagers. Toutefois, une semaine de travail abrégée créerait les conditions matérielles favorables à une négociation réaliste d'un tel partage. Dans l'intervalle, elle permettrait certainement d'atténuer les pressions et le stress éprouvés par les mères qui exercent une activité rémunérée.

CONCLUSION

Depuis les années 1950, le nombre d'heures normales de travail à temps plein n'a pas fluctué alors que des milliers de femmes mariées et de mères entraient sur le marché du travail. Par conséquent, le nombre d'heures de travail rémunéré des membres de la famille, hommes ou femmes, a augmenté

au cours des 35 dernières années. Il s'en est suivi une augmentation des pressions en vue de satisfaire aux exigences à la fois d'un emploi et d'une famille. À ce jour, les adaptations nécessaires ont été opérées au sein des familles, particulièrement par les femmes qui, au cours de leur vie, modifient leurs périodes de travail, souvent à leur détriment personnel et financier. Il faut plutôt songer aux moyens d'adapter les conditions de travail aux réalités de la famille contemporaine.

NOTES

1. Andrew S. Harvey, David H. Elliott et W. Stephen Macdonald, *Le travail des Canadiens. Recherches sur l'emploi du temps*, tome 3 (Ottawa : Emploi et Immigration Canada, 1983), tableaux 7 et 9, pp. 37 et 39.

2. *Ibid.*

3. Canada, Statistique Canada, *La population active* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), n° 71-001 au catalogue, tableau 61A.

4. William Michelson, *From Sun to Sun: Daily Obligations and Community Structure in the Lives of Employed Women and Their Families* (Towata, New Jersey : Rowan and Allanheld, 1985), pp. 75-85.

5. *Ibid.*

6. Canada, Statistique Canada, *La population active*, tableau 80.

7. Julie White, *Les femmes et le travail à temps partiel*, Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1983).

8. Canada, Statistique Canada, *La population active*, tableau 80.

9. Susan Clark et Andrew S. Harvey, « The Sexual Division of Labour: The Use of Time », *Atlantis*, vol. 2, n° 1 (automne 1976), tableau 5, p. 61.

10. Canada, Statistique Canada, *La population active*, tableau 76.

11. Canada, Statistique Canada, compilation spéciale de la Division de l'enquête sur la population active (Ottawa : 1984).

12. William Michelson, *From Sun to Sun*, p. 93.

13. E. Stoper, « Alternative Work Patterns and the Double Life », in *Women, Power and Policy*, éd. E. Boneparth (Toronto : Pergamon Press, 1982).

14. *Ibid.*, p. 92.

15. « Four-Day Work Week Gaining Support », *The Citizen* [Ottawa], 14 août 1986, p. 11.

16. Halcyone H. Bohen et Anamaria Viveros-Long, *Balancing Jobs and Family Life: Do Flexible Work Schedules Help?* (Philadelphie : Temple University Press, 1981).

17. *Ibid.*, p. 147.

18. Ben Malkin, « The Flexible Future », *Worklife*, vol. 2, n° 3 (1982), pp. 5 et 6; « Time: Flexiyears », *Worklife*, vol. 3 (1983), p. 12.

19. Canada, Statistique Canada, *Workers with Long Hours*, Special Labour Force Studies Series A, n° 9 (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1972), n° 71-518 au catalogue, tableau 18, p. 40.

20. Canada, Statistique Canada, *La population active*, tableau 79.

21. Congrès du travail du Canada, « Mémoire présenté à la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel » (Ottawa : 3 septembre 1982), p. 11.

22. Canada, Chambre des communes, Sous-comité parlementaire sur les droits à l'égalité, *Égalité pour tous* (Ottawa : 1985), p. 15.

23. Berit Rollen, « Gently Towards Equality », *Working Life in Sweden*, n° 5 (Stockholm : Swedish Information Service, 1978).

24. Monica Townson, « Politiques relatives aux congés parentaux payés — une comparaison internationale et les options du Canada », in *La garde des enfants : rôle de l'employeur*, étude servant de base au *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants*, série 4 (Ottawa : Condition féminine Canada, 1985), p. 11.

25. Condition féminine Canada, *Rapport du Groupe d'étude sur la garde des enfants* (Ottawa : 1986), pp. 367-370.

26. Monica Townson, « Paid Parental Leave Policies », pp. 55 et 56.

CHAPITRE DEUX

LE MARIAGE ET L'ARGENT[1]

Des millions de femmes qui exigeraient normalement de connaître leurs droits avant d'emprunter aussi peu que 100 $ passent volontiers le plus important contrat financier de leur vie — le mariage — sans avoir la moindre idée de ses dispositions. Dans le cas des quelques mariages où les conjoints sont toujours d'accord, cela n'a pas beaucoup de conséquences. Toutefois, pour les femmes dont les unions s'avèrent moins que parfaites et surtout pour les quelque 40 % dont le mariage aboutira au divorce, les résultats peuvent être dramatiques.

Les régimes matrimoniaux relèvent de la compétence de chaque province et de chaque territoire. Par conséquent, les droits des femmes à l'égard du revenu et des biens de la famille peuvent, par exemple, différer de manière décisive selon qu'elles habitent Terre-Neuve, le Québec, la Saskatchewan ou la Colombie-Britannique. De plus, les conjoints peuvent modifier les règles auxquelles ils seraient normalement assujettis en passant leur propre contrat de mariage. Rares sont les couples qui franchissent cette étape supplémentaire, sauf au Québec où, pour des raisons historiques, une forte proportion de conjoints renoncent au régime normal en faveur de tels contrats.

Comme si cette diversité de dispositions législatives n'était pas assez complexe, certains éléments du droit de la famille ne relèvent pas des provinces et des territoires mais plutôt du gouvernement fédéral. Il s'agit avant tout du divorce : la *Loi sur le divorce* fédérale établit les conditions d'un divorce et régit la détermination de la pension alimentaire. Elle ne vise *pas* le partage des biens entre les conjoints lors de la dissolution du mariage : ce partage est assujetti au droit des provinces et des territoires.

Au cours des 20 dernières années, presque toutes ces lois ont été complètement refondues afin de les mettre à jour et d'améliorer la situation des femmes. La *Loi sur le divorce* de 1968 a introduit de nouveaux motifs de divorce sans égard à la faute, après une séparation de quelques années, par exemple. Dans la tristement célèbre affaire *Murdoch* de 1974[2], il a été statué qu'une fermière de l'Alberta qui avait travaillé aux côtés de son mari pendant 25 ans n'avait droit à aucune part des biens accumulés par le couple au nom du mari pendant leur mariage parce qu'elle n'avait accompli que le « travail ordinaire d'une épouse de fermier[2] ». Par la suite, toutes les provinces ont réformé leurs lois de manière à corriger une telle injustice et à accorder davantage de droits de propriété aux divorcées.

Pourtant, malgré ces améliorations, les femmes ne sont toujours pas traitées en partenaires égales au sein du mariage. Les conjointes qui n'ont aucun revenu propre ou dont le revenu est bien inférieur à celui de leur conjoint sont particulièrement vulnérables. Les jeunes femmes qui s'attendent que leur futur conjoint subvienne à leurs besoins pour la vie risquent fort de se retrouver seules et pauvres. Selon les estimations du Conseil national du bien-être environ 90 % des femmes se marient, mais les trois quarts d'entre elles seront un jour contraintes de subvenir à leurs propres besoins et à ceux de leur famille[3].

Afin de dissiper les attentes irréalistes au sujet du mariage, il importe d'en connaître le sens réel au Canada. Les trois principaux sujets à examiner sont les conséquences financières du mariage dans les situations suivantes : pendant la vie commune des conjoints, après le divorce et à la suite du décès du mari.

LES FINANCES DURANT LE MARIAGE

Puisqu'on n'a jamais procédé à une enquête détaillée sur les tractations financières des conjoints canadiens, il n'y a aucun moyen de savoir comment les couples partagent effectivement leur argent et prennent des décisions financières. Les rares études — toutes américaines — qui se sont penchées sur les relations de pouvoir au sein de la famille ont conclu que le pouvoir conjugal était en grande partie fonction du revenu[4]. Plus le revenu et la situation professionnelle d'un conjoint sont élevés, plus il exerce d'influence sur les décisions importantes.

Un autre facteur influe sur la situation du couple, à savoir les droits qu'un conjoint peut revendiquer à l'égard des biens du couple et des gains de la famille. Ces droits se rangent en deux grandes catégories : les droits de propriété et d'administration, et le droit au soutien.

La règle générale en matière de propriété et d'administration des revenus et des biens des conjoints durant le mariage veut qu'à moins qu'on n'ait prévu d'autres dispositions par l'entremise d'un contrat de mariage, chaque conjoint a le droit de disposer à son gré des biens qu'il acquiert personnellement. Par conséquent, les conjoints sont presque complètement libres d'épargner ou de dilapider leurs gains, investissements, héritages ou autres sommes d'argent comme ils l'entendent. Par contre, aucun n'a de droit à l'égard des biens ou de l'argent acquis par son conjoint.

Cette règle connaît deux grandes exceptions. La première, dont l'objectif est de protéger les futurs droits des conjoints, interdit aux conjoints de céder leurs biens de manière à annuler le droit de l'autre conjoint à une part en cas de divorce ou de décès. Par exemple, le Code civil du Québec interdit à une femme ou à un homme marié en vertu du régime de la société d'acquêts (c'est-à-dire sans contrat de mariage) de

disposer de ses biens partageables, sans le consentement de l'autre conjoint, sauf dans le cas de sommes modiques et de cadeaux d'usage. Dans les autres provinces, on trouve une disposition universelle autorisant les conjoints à s'adresser aux tribunaux pour empêcher la dilapidation des biens, ou leur don ou vente pour moins que leur valeur, afin de protéger les droits éventuels de l'autre conjoint.

Le deuxième type d'exception vise à protéger la « résidence familiale ». Dans toutes les provinces sauf le Québec et la Colombie-Britannique, le conjoint propriétaire de la résidence familiale ne peut la vendre, l'hypothéquer, la louer ou en disposer autrement sans le consentement écrit de l'autre conjoint ou une ordonnance de la cour l'en dispensant. Un tel droit est automatique et n'a pas à être enregistré au préalable. Au Québec et en Colombie-Britannique, le conjoint non propriétaire doit faire enregistrer son droit au préalable, ce qui lui enlève toute utilité pratique.

Au chapitre du soutien (la deuxième catégorie de droits), les conjoints doivent subvenir aux besoins l'un de l'autre en offrant un minimum d'aliments, de logement et de vêtements en cas de besoin. Une personne au foyer à temps plein n'a pas, par contre, le droit d'exiger de l'argent car un mari qui paye les épiceries, le loyer et les vêtements directement agit en pleine conformité avec la loi. Le Manitoba constitue la seule exception : la loi y stipule qu'un conjoint sans rémunération a le droit de recevoir périodiquement des montants raisonnables pour ses dépenses personnelles et qu'il peut exiger d'être tenu au courant de l'état des finances familiales[5].

En pratique, cependant, ce droit ne vaut pas grand-chose pour la simple raison que les conjointes qui se querellent avec leur mari au sujet de l'argent n'intentent pas de poursuites pendant leur vie commune. Quant au droit historique des conjointes d'engager le crédit de leur mari pour subvenir aux besoins de la famille, il est tout autant illusoire puisque les commerçants n'ont pas l'habitude de faire crédit aux femmes au foyer sans la signature de leur mari.

Par conséquent, les conjointes canadiennes qui n'ont aucune source de revenu personnel sont loin de jouir de droits égaux à l'égard de l'argent de la famille. Les principales propositions en vue d'améliorer la situation prévoient toutes une certaine forme de copropriété et d'administration conjointe du revenu et des biens que les conjoints acquièrent grâce à leurs propres efforts au cours du mariage.

À ce jour, les groupes de femmes se sont tellement employées à obtenir une plus juste part des biens de la famille pour les divorcées qu'elles n'ont pas pris fermement position à l'égard des relations financières des couples dont les mariages sont intacts. Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme est d'avis que les lois pertinentes devraient

être particulièrement fidèles à deux principes : le droit des conjoints, durant le mariage, à une part égale de l'actif accumulé en vue de l'avenir (par exemple les pensions, les droits à pension et les épargnes libres d'impôt); et la responsabilité des conjoints, durant le mariage, de subvenir aux besoins l'un de l'autre par l'entremise de services ou d'argent, de manière à attester le partage équitable des responsabilités au sein du mariage[6].

On pourrait adopter un régime de communauté de biens universel administré conjointement durant le mariage. En vertu d'un tel régime — qui existe déjà dans sept États américains[7] — les conjoints seraient des copropriétaires et des cogestionnaires immédiats de presque tout ce que l'un ou l'autre acquiert durant leur vie commune. Ce qui est encore plus important dans de nombreux cas, c'est que ce régime permet aux femmes au foyer d'emprunter de l'argent en fonction des gains de leur mari (sans la signature de ces derniers) et leur donne droit de léguer par testament leur part des biens du couple à toute personne de leur choix.

De telles réformes pourraient se faire attendre longtemps au Canada, mais cela n'inquiète pas les personnes qui croient que le meilleur régime matrimonial possible pour les femmes est celui que procure un contrat de mariage rédigé sur mesure. Même s'il est vrai que cette solution peut s'avérer idéale pour une femme sûre d'elle qui connaît bien la loi, elle représente un grave danger pour les conjointes moins bien informées qui risquent d'obtenir moins de droits qu'elles n'en auraient eus en vertu du régime ordinaire.

L'ARGENT QUAND L'AMOUR EST MORT

Près de 40 % des nouveaux mariages aboutissent à un divorce. Il ne s'agit donc plus d'une situation exceptionnelle mais plutôt d'une véritable institution en devenir. Dernièrement, les commentateurs ont eu tendance à minimiser ses aspects négatifs et à faire son éloge à titre de « signe d'une saine adaptation, avec l'apparition de nouveaux types de familles et de nouveaux rapports sociaux possiblement mieux assortis aux besoins réels des gens[8] ». Cette attitude a trouvé sa voix en 1983 dans un article paru dans la revue *Maclean's* : une divorcée, dont le mariage de 13 ans venait de se dissoudre, y affirmait : « Ma vie n'a cessé de s'améliorer et j'irais même jusqu'à dire qu'elle est maintenant à peu près parfaite[9]. »

En réalité, les divorcées typiques ne s'amusent *pas* le moins du monde. Selon Statistique Canada, 40 % d'entre elles se retrouvent seules avec de jeunes enfants à élever; un autre 10 % sont âgées de plus de 50 ans lors de leur divorce[10]. Malgré le fait que 75 % des divorcées se remarient (comparativement à 83 % des divorcés), il serait faux de croire que tout est bien qui finit bien dans la plupart des cas. Au contraire, les études révèlent que de nombreuses femmes qui se remarient, et

particulièrement les femmes à faible revenu avec de jeunes enfants, le font moins par choix que par nécessité économique absolue[11]. Les femmes autonomes sans enfant sont les moins portées à se remarier.

Afin de comprendre l'expérience de la plupart des divorcées, prenons le cas hypothétique de Marie-Anne S., une Franco-ontarienne issue d'un milieu ouvrier respectable. Son père est chauffeur d'autobus et sa mère, femme au foyer. Lorsque Marie-Anne s'est retrouvée enceinte à l'âge de 18 ans à la fin de ses études secondaires, elle et son ami, Pierre, ont décidé de se marier. Cinq ans plus tard, Pierre a déclaré à Marie-Anne, qui s'était consacrée à temps plein à son mari, à leurs deux enfants et à l'entretien de leur maison de banlieue, qu'il entendait la quitter pour une autre femme. Puisque leur mariage battait de l'aile depuis longtemps, elle a décidé de ne pas insister et de demander le divorce.

Première étape — L'aide juridique

Marie-Anne n'avait aucun argent en son nom; il lui a donc fallu recourir à l'aide juridique pour obtenir les services d'une avocate. (Il s'agit d'un programme du gouvernement provincial qui offre des services juridiques gratuits à ceux qui ne peuvent les payer.) La visite au bureau de l'aide juridique, sans être vraiment pénible, a néanmoins été quelque peu désagréable. Pourquoi Marie-Anne devait-elle faire la queue, remplir quantité de formules et répondre à des questions indiscrètes tandis que son mari n'avait qu'à décrocher le téléphone pour retenir les services d'un avocat? Cela semblait injuste, et ça l'était.

Deuxième étape — La pension alimentaire et le partage des biens

L'avocate de Marie-Anne a commencé par demander une ordonnance provisoire de pension alimentaire pour Marie-Anne et pour les enfants afin de faire vivre la famille entre le moment de la requête en divorce et celui du procès. Marie-Anne avait préparé un budget très strict indiquant qu'elle ne pouvait en aucun cas demeurer dans la résidence familiale et joindre les deux bouts avec moins de 1250 $ par mois. Son mari, un mécanicien au revenu mensuel net de 1500 $, a aussi produit un budget indiquant qu'il lui fallait 1000 $ par mois pour conserver un train de vie minimum, payer sa voiture et continuer à rembourser une dette contractée nombre d'années auparavant pour l'achat de divers articles. Ses états financiers indiquaient aussi que son actif se composait de sa voiture (d'une valeur de 5000 $), d'un dépôt de 1000 $ dans un régime enregistré d'épargne-retraite et de la partie non hypothéquée de la maison (10 000 $).

Ayant déclaré qu'il ne servirait à rien de mettre Pierre en faillite, le juge lui ordonna de continuer à faire les versements d'hypothèque (400 $ par mois) jusqu'au moment du procès et de verser un

montant supplémentaire de 250 $ par mois à Marie-Anne pour lui permettre de subvenir aux autres besoins de la famille. Il suggéra à Marie-Anne d'essayer de se trouver un emploi en soulignant qu'elle était jeune et en santé. Au cours des quelques mois précédant le procès, Marie-Anne pensa devenir folle. Elle tenta de se trouver un emploi, mais il lui fallait faire garder ses enfants et elle n'avait pas d'argent pour le faire. Elle ne réussit à se débrouiller que parce que ses parents lui donnaient de la nourriture lorsqu'elle en manquait.

Lors du procès, son avocate lui conseilla d'accepter l'offre suivante de son mari : une somme globale égale aux deux tiers du produit net de la vente de la maison ainsi qu'une pension alimentaire de 650 $ par mois qui passerait à 500 $ par mois au bout de deux ans lorsque Marie-Anne serait présumément en mesure de subvenir à ses propres besoins. Marie-Anne accepta.

Comment le cas de Marie-Anne se compare-t-il aux divorces canadiens typiques? Pour le savoir, nous examinerons tout d'abord le partage des biens entre les conjoints et ensuite l'admissibilité à la pension alimentaire et la détermination de son montant.

■ Le partage des biens

Dans le cas de Marie-Anne, la valeur totale des biens s'élevait à 16 000 $, actif typique de couples qui divorcent après cinq ans de mariage. Une récente enquête américaine concluait que

> la première chose que l'on constate, et peut-être la plus importante, [...] en ce qui concerne les biens des conjoints, c'est que de nombreux couples en instance de divorce ont peu de biens à se partager, sinon aucun [...] Puisque la plupart d'entre eux sont relativement jeunes et appartiennent aux groupes les moins favorisés, cela ne devrait pas nous étonner[12].

Dans les cas relativement peu nombreux où les conjoints canadiens ont des biens d'une certaine importance, le partage est assujetti aux lois provinciales sur les régimes matrimoniaux. Les plus simples sont celles qui s'appliquent aux conjoints mariés en vertu du régime de société d'acquêts de la province de Québec. Celui-ci stipule que tous les biens dont les conjoints sont propriétaires avant le mariage ou qu'ils obtiennent à n'importe quel moment par don ou par succession, ainsi que quelques autres articles bien définis, leur appartiennent en propre et ne sont jamais partagés. Tout le reste est partagé également entre les conjoints au moment du divorce.

Les lois des autres provinces diffèrent toutes quelque peu les unes des autres mais possèdent certains traits communs :

- un principe d'égalité donnant à chacun des ex-conjoints le droit au partage égal d'une catégorie de biens donnés dont la définition varie d'une province à l'autre;

- une disposition voulant que les contributions en argent ou en travail d'un conjoint à l'entreprise commerciale ou agricole de l'autre l'autorise à en reclamer une part;

- un pouvoir judiciaire discrétionnaire prépondérant qui permet au tribunal d'ordonner un partage inégal des biens assujettis au principe d'égalité mentionné ci-dessus ou de les ranger dans d'autres catégories de biens qui ne sont pas assujetties à la présomption de partage égal.

À cause de ce pouvoir discrétionnaire prépondérant, dont la portée varie selon les provinces (il est pratiquement illimité en Alberta mais a été considérablement restreint en Saskatchewan à la suite d'un jugement de la Cour suprême du Canada[13]), l'issue d'un procès est presque toujours imprévisible. Dans la mesure où l'on peut identifier une tendance à partir des causes entendues à ce jour, les décisions typiques se présentent comme nous l'indiquons au tableau 2.1.

Selon ce tableau, la Saskatchewan, le Manitoba et l'Ontario ont les lois sur les régimes matrimoniaux les plus égalitaires, tandis que l'Île-du-Prince-Édouard a les lois les moins égalitaires. Les trois premières provinces sont les seules à accorder à l'épouse un droit égal à l'égard de tous les biens acquis grâce aux efforts des conjoints au cours de leur vie commune. Le Québec ne partage toujours pas les droits à pension qui sont aujourd'hui devenus, avec la résidence familiale, le plus important élément d'actif des couples qui divorcent. Les autres provinces n'autorisent pas les ex-conjointes à recevoir une part égale des entreprises agricoles ou commerciales acquises au nom de leur conjoint au cours du mariage mais s'en remettent plutôt au pouvoir discrétionnaire des tribunaux pour déterminer l'ampleur de la contribution de chacun. Cela permet aux juges de faire intervenir leurs valeurs personnelles dans chaque cas, ce qui donne évidemment des résultats inégaux et inéquitables.

Tableau 2.1 Répartition typique de l'actif lors du divorce dans le cas des mariages à long terme, au Canada

Province	Résidence principale et contenu, voiture et résidence secondaire	Crédits de régime de pension d'employeurs	REER	Entreprises commerciales et agricoles
Colombie-Britannique	Partage égal	Partage égal	Partage égal	Partage égal si l'épouse travaillait à l'extérieur et faisait tout au foyer; femme au foyer, part de un quart à un tiers
Alberta	Partage égal	Partage égal	Partage égal	Comme en Colombie-Britannique
Saskatchewan	Partage égal	Partage égal	Partage égal	Partage égal
Manitoba	Partage égal	Partage égal	Partage égal	Partage égal
Ontario	Partage égal	Partage égal	Partage égal	Partage égal
Québec (société d'acquêts)	Partage égal	Aucun partage	Partage égal	Partage égal
Nouveau-Brunswick	Partage égal	Partage égal à l'occasion	Partage égal	Partage variant selon l'évaluation de la contribution de chaque conjoint
Nouvelle-Écosse	Partage égal	Partage égal	Partage égal à l'occasion	Comme au Nouveau-Brunswick
Île-du-Prince-Édouard	Partage égal	Aucun partage	Partage égal à l'occasion	Partage égal si l'épouse travaillait à l'extérieur et faisait tout au foyer; femme au foyer, rien ou presque
Terre-Neuve	Partage égal	Partage égal	Partage égal	Comme au Nouveau-Brunswick et en Nouvelle-Écosse

Note : Sauf au Québec, le partage décrit ici n'est ni automatique ni garanti.

Source : *Canadian Family Law Guide*, vol. 1 (Don Mills (Ont.) : CCH Canadian); A. Bisset-Johnson et W. H. Holland, *Matrimonial Property Law in Canada* (Agincourt (Ont.) : Burroughs).

■ L'admissibilité à la pension alimentaire et la détermination de son montant

La pension alimentaire de Marie-Anne, versée par son mari grâce à son salaire de 1500 $ par mois, s'élevait à 650 $ par mois pour deux ans et à 500 $ par mois par la suite jusqu'à ce que les enfants soient grands. En d'autres mots, il conservait 850 $, ou 57 % de son revenu, ce qui semble fort injuste puisqu'il n'avait qu'à subvenir à ses propres besoins tandis que Marie-Anne devait faire vivre trois personnes.

Cette pension alimentaire n'est pas typique : Marie-Anne a obtenu considérablement plus que la moyenne. Une étude de Statistique Canada a constaté que la pension alimentaire moyenne au Canada s'élevait à environ 20 % du revenu net du mari tandis que la médiane se situait près de 17 %[14]. Une récente enquête d'envergure portant sur les pensions alimentaires en Alberta a révélé que seulement 5 % des ex-conjointes recevaient des versements périodiques pour elles-mêmes. Même lorsqu'elles avaient des enfants à charge, seulement 18 % des ex-conjointes s'étaient vu accorder une telle pension[15].

Les pensions alimentaires pour le soutien des enfants sont beaucoup plus courantes. Dans les causes albertaines impliquant des enfants à charge, 65 % des ex-conjoints ayant la garde des enfants se sont vu octroyer des versements périodiques à leur intention. Les montants étaient habituellement beaucoup moins généreux que ceux obtenus par Marie-Anne : près de la moitié des paiements octroyés en Alberta se situaient entre 101 et 200 $ par enfant par mois. La deuxième plus grande catégorie était celle des versements allant de 51 à 100 $ par mois.

Ces chiffres sous-entendent malheureusement que les hommes sont beaucoup mieux nantis après un divorce que leur ex-conjointe et leurs enfants. Lorsqu'on divise le revenu des conjoints après le divorce par le nombre de personnes dans les nouveaux ménages, l'écart entre l'ancien et l'actuel niveau de vie des ex-conjoints devient un gouffre et cela parce que l'homme conserve la plus grande partie de l'argent de la famille tandis que la femme hérite de toutes ses personnes à charge.

Il s'ensuit inévitablement que le niveau de vie des femmes et des enfants périclite lors de la dissolution d'un mariage, tandis que celui des hommes s'améliore à tel point qu'ils ont presque le double de revenu net qu'avant la séparation. Cette constatation a fait dire à certaines personnes que ce ne sont ni le féminisme ni la disparition des valeurs familiales traditionnelles qui entraînent la dissolution de tellement de mariages mais le simple fait que le système actuel de divorces rapides et de pensions alimentaires minuscules donne à bien des hommes de sérieuses raisons financières d'abandonner leur femme et leurs enfants[16].

L'octroi de pensions alimentaires minimums infirme aussi l'argument populaire voulant que de cruelles ex-conjointes abusent des hommes divorcés en leur soutirant des pensions alimentaires exorbitantes. Or, la vérité, comme l'a constatée la Commission de réforme du droit du Manitoba, est tout autre :

> [...] le montant des pensions accordées pour l'entretien des enfants est si bas qu'il n'a aucun rapport avec la réalité. Nous avons reçu des plaintes — dont une de la part d'un père qui paie actuellement une pension alimentaire en vertu d'une ordonnance du tribunal — selon lesquelles dans certaines régions de la province les tribunaux fixent les paiements destinés à l'entretien des enfants à des montants aussi bas que 25 $ par mois[17].

Un autre mythe courant au sujet des pensions alimentaires veut qu'il soit futile d'essayer de les percevoir puisque la plupart des ex-conjoints n'ont pas d'argent. En fait, les études tant canadiennes qu'américaines ont confirmé à maintes reprises que plus de 80 % des ex-conjoints en défaut avaient la capacité de payer[18]. Cela ne signifie pas que la plupart d'entre eux soient à l'aise mais plutôt que l'on a tenu compte de leur capacité de payer — qu'on a habituellement sous-évaluée — lors de la détermination par les tribunaux du montant de leurs versements.

Le fait qu'il soit presque impossible de trouver deux juges qui s'entendent sur les critères à utiliser pour calculer le montant de la pension alimentaire ne fait qu'exacerber le problème. C'est ainsi que Judith Cassetty, spécialiste de la question à l'Université du Texas, en est venue à conclure que :

> Il n'y a pas de normes implicites ou explicites apparentes [...] les écarts sont considérables d'un endroit à l'autre tant pour ce qui est des pensions que des sommes perçues [...][19]

Afin d'améliorer la situation, on a proposé l'élaboration de normes objectives pour le calcul du montant de la pension alimentaire. Si l'on retenait cette solution et que des ordinateurs se chargeaient du travail, certains experts estiment qu'on épargnerait beaucoup de temps aux tribunaux. Ces derniers pourraient alors se pencher, au grand avantage de tous, sur des questions à l'égard desquelles les juges sont plus compétents[20].

Pour revenir à une question soulevée antérieurement au sujet de la faible proportion d'ex-conjointes qui reçoivent des pensions alimentaires pour elles-mêmes, il faut se demander quels critères les juges utilisent pour établir l'admissibilité à une pension. Au cours des années 1970 et au début

de 1980, les juges ont eu tendance à invoquer le principe de la « rupture nette » en vertu duquel les ex-conjointes qui ne sont pas financièrement autonomes se voient accorder d'une à trois années pour le devenir, peu importe depuis combien de temps elles ont quitté le marché du travail et à quel point leurs compétences sont désuètes. En novembre 1983, la Cour suprême a mis un terme à cette approche impitoyable dans l'affaire *Messier* c. *Delage* elle a décrété qu'une ex-épouse devrait continuer d'être admissible à la pension alimentaire jusqu'à ce qu'elle ait effectivement acquis les moyens de subvenir à ses propres besoins[21].

Le prochain événement malheureux a été l'adoption d'une nouvelle *Loi sur le divorce* qui a infirmé le jugement *Messier* c. *Delage*. La nouvelle loi, qui est entrée en vigueur le 2 juin 1986, stipule clairement que les ordonnances alimentaires provisoires sont valides et ajoute qu'on ne peut modifier ou proroger de telles ordonnances à moins que l'ex-conjointe ne puisse prouver que sa situation a changé. Les groupes de femmes se sont élevés contre cette disposition en soulignant que celles qui ne pouvaient trouver un emploi dans les délais prescrits se trouvaient dans un dilemme classique puisque leur problème découlait justement du fait que leur situation n'avait pas changé[22]. Ces groupes demandaient plutôt que la loi établisse des critères qui

- Reconnaissent que des milliers de femmes au foyer d'âge moyen en instance de divorce ne deviendront jamais financièrement autonomes et devraient donc avoir droit à une pension alimentaire raisonnable à long terme.

- Prévoient le recyclage des ex-conjointes en mesure d'en profiter en subventionnant leur instruction (y compris les études supérieures), décourageant ainsi la formation à court terme qui oriente les femmes vers des ghettos d'emplois féminins mal rémunérés.

- Respectent le choix d'un parent de demeurer au foyer avec ses jeunes enfants si l'autre parent en a les moyens et si le couple avait prévu cela à l'origine.

Malgré les pressions exercées par les groupes de femmes, ces critères n'ont pas été retenus dans la nouvelle loi.

Troisième étape — Le défaut de paiement et la perception

Après le divorce, la vie de Marie-Anne est devenue très austère. Elle nettoyait son petit appartement, faisait la lessive et la cuisine, et regardait la télévision. Ses parents lui achetèrent une machine à écrire portative et un manuel de dactylographie. Entre temps, Pierre et sa nouvelle compagne, qui était vendeuse dans un magasin, achetèrent une petite maison à l'extérieur de la ville. Ses contacts avec ses enfants devinrent de moins en

moins fréquents et, lorsque la rénovation de sa nouvelle maison coûta plus cher que prévu, il se mit à « oublier » de verser la pension alimentaire de Marie-Anne.

Grâce au nouveau système d'exécution automatique d'ordonnances de pensions alimentaires de l'Ontario, en vertu duquel on menaça de saisir le salaire de Pierre s'il tardait à se conformer, le problème fut vite réglé. Marie-Anne a été plus chanceuse que les divorcées de la plupart des autres provinces qui doivent habituellement intenter de nouvelles poursuites de recouvrement chaque mois, avec toutes les dépenses et les frustrations que cela comporte.

Seuls le Manitoba, l'Ontario, la Saskatchewan et l'Alberta disposent de systèmes de perception automatique des pensions alimentaires à l'aide de registres informatisés de toutes les ordonnances. Ils émettent régulièrement des ordonnances de saisie-arrêt permanentes qui obligent les employeurs à déduire continuellement la pension alimentaire des salaires et à la faire parvenir aux tribunaux ou à l'ex-conjoint. Le Québec a un système non automatique en vertu duquel les ex-conjoints qui ne reçoivent pas leurs versements peuvent s'adresser à un service de recouvrement spécial qui retrace les débiteurs en défaut et saisit leur salaire pour un an ou moins.

Avant l'introduction de ces nouveaux systèmes, les défauts de paiement étaient si courants que la situation inspira la Commission de réforme du droit du Canada à publier le passage suivant, abondamment cité :

> Il y a quelque chose qui va sérieusement de travers lorsqu'un ensemble de lois et de pratiques manque son but plus souvent qu'il ne l'atteint. La caractéristique du système traditionnel de mise à exécution des ordonnances de soutien, partout au Canada, c'est l'échec [...]
>
> Le fardeau de cette plaie sociale est et a toujours été supporté par les femmes, et par des femmes dont la plupart appartiennent aux couches sociales les moins économiquement influentes du Canada [...][23]

Pour régler ce problème, on devrait avant tout :

- Créer des **systèmes automatiques** qui ne soient pas fondés sur les plaintes déposées par les ex-conjointes.
- Utiliser la **saisie-arrêt permanente des salaires** pour saisir les paiements chez l'employeur des débiteurs en défaut aussitôt qu'ils deviennent exigibles.

- Rendre toutes les **sources de revenu et toutes les catégories de biens** sujets à une saisie en vue du paiement de dettes alimentaires, y compris les pensions, les prestations d'assurance-chômage et les remboursements d'impôt.

- Faire exécuter les **accords de séparation** de la même façon que les ordonnances des tribunaux.

- Obliger tous les gouvernements, tous les organismes et tous les particuliers à divulguer tous les **renseignements** dont ils disposent sur les allées et venues et la situation professionnelle des personnes tenues de verser une pension alimentaire.

- Conserver l'**emprisonnement** comme dernier recours et l'utiliser fermement lorsque tous les autres moyens ont échoué.

- Affecter les **ressources nécessaires**, chez les gouvernements de tous les paliers, pour garantir que les systèmes de recouvrement soient dotés du matériel informatique et du personnel essentiels à un travail efficace.

Les prochaines nouvelles officielles que Marie-Anne reçut de son ex-mari prirent la forme d'un avis l'informant qu'il avait demandé aux tribunaux de réduire la pension en raison de l'augmentation de ses dépenses. Or, ses dépenses avaient augmenté parce qu'il avait épousé son amie; celle-ci avait quitté son emploi à la suite de la naissance de leur enfant. Marie-Anne était outrée, mais elle ne pouvait faire grand-chose. Lorsque les tribunaux entendirent l'affaire, sa pension fut réduite de 500 $ (les deux premières années étant écoulées) à 250 $ par mois. Il ne lui restait plus d'autre choix que de s'adresser à l'aide sociale.

Quatrième étape — La perception interprovinciale et l'aide sociale

Deux années plus tard, Pierre et sa nouvelle famille s'établirent en Alberta et celui-ci décida que le moment était bien choisi pour mettre un terme aux versements qu'il faisait à sa première famille. Marie-Anne fut donc forcée de s'intéresser à la question de l'exécution interprovinciale des pensions alimentaires; elle ne put que constater que l'actuel système est un fouillis monumental.

Il n'existe en premier lieu aucun système interprovincial qui permette de retracer les conjoints ou les pères en défaut. Deuxièmement, même si on les trouve, on ne peut exécuter l'ordonnance alimentaire dans une autre province sans tout d'abord y être reconnu officiellement, processus qui peut s'avérer fort complexe dans certains cas et qui exige presque toujours de retenir et de payer les services d'un avocat de la province. Si l'on arrive à franchir toutes ces étapes, l'exécution ne sera pas

plus efficace que l'exécution des ordonnances locales, qui laisse à désirer dans la plupart des provinces.

Les meilleures façons de corriger ces problèmes seraient les suivantes.

- Permettre aux tribunaux ou aux agences de recouvrement provinciales d'avoir accès aux **banques de données du gouvernement** pour retracer les pères ou les parents disparus. Le gouvernement fédéral a pris des mesures en ce sens au début de 1987 en adoptant des dispositions législatives procurant un accès aux renseignements contenus dans le Régime de pensions du Canada et dans les registres d'Assurance-sociale.

- Permettre aux tribunaux qui entendent les causes de divorce d'émettre des **ordonnances de saisie-arrêt permanentes** qui n'auraient pas à être enregistrées de nouveau dans les autres provinces mais qui seraient exécutoires partout au Canada.

- Percevoir les **pensions alimentaires** grâce aux mécanismes du ministère du Revenu national. Cela n'exigerait pas de ressources supplémentaires puisque le ministère est déjà en relation permanente avec tous les employeurs aux fins de la perception de l'impôt sur le revenu.

- Créer un programme gouvernemental de type suédois qui permettrait aux familles des débiteurs en défaut de recevoir des **paiements anticipés**. Les familles pourraient ainsi compter sur une source de revenu sûre et régulière, et le gouvernement se rembourserait en recouvrant les sommes dues des pères et des ex-maris en défaut.

Après de longs mois et bien des problèmes, Marie-Anne réussit à retrouver Pierre en Alberta et à l'obliger à reprendre ses paiements. Cela arrivait à point nommé puisque Marie-Anne venait tout juste de renoncer à l'aide sociale après avoir trouvé son premier emploi rémunéré, à titre de réceptionniste : pour la première fois de sa vie, elle était en mesure de subvenir à ses propres besoins.

L'AMOUR, LE MARIAGE ET LA MORT

L'histoire de Marie-Anne se termine donc relativement sur une bonne note : les éternels inquiets de sa famille pouvaient maintenant faire porter leurs préoccupations sur la mère de Marie-Anne, Élisabeth, qui connaissait ses propres problèmes financiers d'ordre conjugal.

Le mariage d'Élisabeth n'avait pas été très heureux, mais elle et son mari avaient néanmoins conclu longtemps auparavant une entente à l'amiable. Ils avaient chacun leurs intérêts et leurs occupations, et ils

minimisaient leurs contacts. Si Élisabeth avait un jour songé à ce qui lui arriverait à la mort de son mari, elle aurait probablement pensé que tout continuerait comme avant. Toutefois, lorsque cette mort survint, elle fut abasourdie d'apprendre que son mari avait légué toutes ses économies à ses enfants et leur maison à une société d'horticulture. À 55 ans, il ne lui restait que le maximum des prestations de veuve de 273 $ par mois du Régime de pensions du Canada.

Son avocat l'informa qu'elle était très chanceuse puisque l'on venait tout juste de modifier le droit sur la famille de l'Ontario (ce qui n'était pas le cas à l'Île-du-Prince-Édouard, en Alberta, en Colombie-Britannique ou dans les deux territoires) de manière à donner aux veuves le même droit que les divorcées à une part des biens du couple. Si son mari était mort quelques années auparavant, lui dit-il, elle n'aurait eu d'autre choix que de demander aux tribunaux d'exiger que le testament soit annulé afin de lui donner assez d'argent pour subvenir à ses besoins minimums.

Cette procédure aurait été humiliante et aurait comporté un examen de son mode de vie et de ses ressources. En vertu de la nouvelle loi toutefois, Élisabeth avait droit à la moitié de la valeur de l'actif et des biens qu'elle et son mari avait accumulés au cours de leur mariage. Sans la rendre riche, cela lui permit de vivre convenablement.

Compte tenu des malheureuses situations vécues par les conjointes dans les provinces qui ne prévoient pas le partage des biens de la famille lors de la mort d'un des conjoints, et en raison de la pauvreté désolante de la plupart des veuves âgées au Canada, on a recommandé :

- Que tous les régimes matrimoniaux donnent aux veuves des droits de propriété au moins aussi généreux qu'aux conjoints divorcés.

- Que les ex-conjoints à charge puissent réclamer une pension alimentaire de la succession après la mort de l'autre conjoint.

- Qu'on améliore les lois sur les pensions de manière à garantir un revenu minimum suffisant à toute personne âgée de plus de 60 ans;
  qu'on étende l'application du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec à tous les salariés; qu'on répartisse la rente entre les conjoints et qu'on étende l'application aux personnes au foyer; qu'on révise les régimes de pension des employeurs, surtout au chapitre de la protection contre l'inflation et des prestations de conjoint survivant.

CONCLUSION

Le mariage et la famille ne disparaîtront certes pas, mais ils ne sont plus le seul centre d'intérêts des femmes. Les jeunes femmes indépendantes qui

refusent d'accepter les restrictions de ces institutions les soumettent à de plus en plus de pressions. Aux prises avec des coutumes qui les rendent presque totalement responsables d'élever les enfants et avec des lois qui les privent d'une emprise égale sur les biens du ménage, ces jeunes femmes réagissent en restant célibataires[24], en se mariant plus tard[25] et, ce qui est encore plus important, en ayant beaucoup moins d'enfants que leurs mères[26].

L'accroissement énorme du nombre des échecs matrimoniaux et la facilité d'obtenir le divorce transforment aussi la famille. On s'attend que 40 % des mariages contractés aujourd'hui aboutissent à un divorce; or, lorsque ces divorces surviennent, les lois actuelles prévoient un partage inégal entre les conjoints des avantages et des désavantages découlant du mariage. Tandis que le divorce équivaut habituellement à un désastre financier pour les femmes, il procure presque sans exception une augmentation sensible du niveau de vie des hommes. Par conséquent, le système actuel encourage les hommes qui gagnent un faible revenu à abandonner leur famille.

Les quatre plus importantes mesures que doit prendre notre société pour améliorer la situation sont les suivantes :

- La démystification de l'institution du mariage afin que les jeunes gens prennent conscience à la fois de ses risques et de ses joies.
- Une révision draconienne du droit de la famille en vue d'assurer une pleine reconnaissance du travail des femmes au sein de la famille et d'en faire des partenaires égales au sein du mariage.
- L'élimination de toutes les entraves à la pleine intégration des femmes dans toutes les sphères de la société.
- L'adoption de mesures positives pour encourager activement l'intégration des femmes au marché du travail rémunéré, y compris un meilleur accès aux emplois mieux rémunérés et des services de garde d'enfants abordables et de bonne qualité.

NOTES

1. Ce chapitre est une version abrégée et mise à jour de Louise Dulude, *Pour le meilleur et pour le pire... Une étude des rapports financiers entre les époux* (Ottawa : Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1984).

2. *Murdoch* c. *Murdoch* (1974), 13 R.F.L. 185.

3. Conseil national du bien-être social, *La femme et la pauvreté* (Ottawa : 1979), pp. 28 et 29.

4. Dair L. Gillespie, « Who Has the Power? The Marital Struggle », *Journal of Marriage and the Family*, vol. 33, n^{o} 3 (1971), p. 451.

5. Manitoba, *Loi sur l'obligation alimentaire*, s. 3 et s. 6.

6. Conseil consultatif canadien de la situation sur la femme, *Recommandations* (Ottawa : 1986), C1.1.

7. L'Arizona, la Californie, l'Idaho, le Nevada, le Nouveau-Mexique, l'État de Washington et la Louisiane.

8. Angela Ferrante, « Coming to Terms with Divorce », *Maclean's* (21 mars 1983), p. 39.

9. *Ibid.*, p. 40.

10. D.C. McKie, B. Prentice et P. Reed, *Divorce : la loi et la famille au Canada*, Statistique Canada (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1983), pp. 166 et 240; Canada, Statistique Canada, *La statistique de l'état civil*, vol. II, *Mariages et divorces, 1981* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1983), no 84-205 au catalogue, p. 22.

11. Helen P. Koo et C.M. Suchindran, « Effects of Children on Women's Remarriage Prospects », *Journal of Family Issues*, vol. 1, n^{o} 4 (1980), p. 497.

12. Lenore J. Weitzman, « The Economics of Divorce: Social and Economic Consequences of Property, Alimony and Child Support Awards », in *International Invitational Conference on Matrimonial and Child Support — Conference Materials*, 27-30 mai 1981 (Edmonton : Institute of Law Research and Reform, 1982), p. 53.

13. *Farr* c. *Farr*, Cour suprême du Canada, 3 mai 1984.

14. B. Prentice, C. McKie et P. Reed, *Divorce And Custody in Ontario: An Analysis of a Sample of Files for 1975 from the Office of the Official Guardian of Ontario*, Statistique Canada, Division de la statistique juridique, étude de recherche n^{o} 7 (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1979), p. 32.

15. Canadian Institute for Research, *Matrimonial Support Failures: Reasons, Profiles and Perceptions of Individuals Involved*, volume II, préparé pour le compte de l'Institute of Law Research and Reform (Edmonton : Institute of Law Research and Reform, 1981), pp. 49-52.

16. Barbara Ehrenreich, « The 'Playboy' Man and the American Family », *Ms* (juin 1983), p. 14.

17. Manitoba, Commission de réforme du droit, *Report on Family Law*, partie 1, *The Support Obligation*, rapport n^{o} 23 (Winnipeg : 1976), p. 10.

18. Judith Cassetty, *Child Support and Public Policy: Securing Support from Absent Parents* (Lexington : D.C. Heath, 1978), pp. 63-83; Canadian Institute for Research, *Matrimonial Support Failures*, volume I, p. 22.

19. Judith Cassetty, « Matrimonial Support Failures: Reasons, Profiles and Perceptions of Individuals Involved: A Commentary », in *International Invitational Conference on Matrimonial and Child Support*, pp. 30 et 31.

20. Kenneth R. White et R. Thomas Stone, « A Study of Alimony and Child Support Findings with Some Recommendations », *Family Law Quarterly*, vol. 10, n^{o} 1 (1976), p. 83.

21. *Messier* c. *Delage*, Cour suprême du Canada, 3 novembre 1983, n^{o} 16806.

22. Comité canadien d'action sur le statut de la femme et Association nationale de la femme et le droit, « Communiqué de presse conjoint du Comité canadien d'action sur le statut de la femme et de l'Association nationale de la femme et le droit sur les nouvelles propositions du ministre de la Justice sur le divorce », 15 octobre 1985.

23. Edward Ryan, *Droit de la famille : exécution des ordonnances de soutien*, Information Canada (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1976).

24. Taux de nuptialité fondés sur Canada, Statistique Canada, *La statistique de l'état civil*, volume II.

25. Âge lors du mariage fondé sur la source ci-dessus.

26. Taux de natalité fondés sur Canada, Statistique Canada, *La statistique de l'état civil*, volume I, *Naissances et décès, 1981* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1983), n^{o} 84-204 au catalogue.

CHAPITRE TROIS

AUCUNE VACANCE! LES FEMMES ET LE CHÔMAGE

Le Centre préparatoire à l'emploi pour femmes, situé dans un centre commercial de Toronto, est un des rares centres d'emploi du Canada (CEC) consacrés exclusivement aux services de counselling et de placement pour les femmes[1]. Ce centre, bien éclairé et tapissé d'affiches attrayantes illustrant des femmes dans des métiers non traditionnels, est situé au coeur du couloir Jane-Finch — un quartier de tours d'habitation et de HLM où sévissent certains des graves problèmes sociaux qu'entraîne le chômage. Les portes et les fenêtres en verre du centre de même que ses affiches attirent les passants ainsi que les clientes envoyées par les CEC de tout le pays.

Johanne, une étudiante de 3e cycle en andragogie, est entrée au Centre d'emploi des femmes Jane-Finch en 1982 dans le cadre d'un stage de formation professionnelle en counselling d'emploi et en orientation professionnelle. Elle accepta d'animer une série de groupes de recherche dynamique d'emploi, qui offrent aux chômeuses un cours intensif de deux jours sur les relations avec les employeurs, la rédaction de curriculum vitae et la recherche d'emploi. Mais c'était en 1982, au plus fort de la récession : elle eut tôt fait de constater qu'il lui fallait toutes ses énergies simplement pour « se maintenir à flot ».

Chacun des groupes de recherche d'emploi éprouvait de profonds sentiments de découragement et d'impuissance. Bien que Johanne possédait des connaissances générales des questions relatives au marché du travail, celles-ci « ne pouvaient l'avoir préparée à la quantité et à la diversité de clientes qui ont franchi cette porte au cours de ce mois de septembre ». Ses réflexions sur son stage témoignent des conflits et des tensions spécifiques que connaissent les conseillers en emploi qui oeuvrent aux premières lignes de la recherche d'emploi dans un marché du travail en contraction :

> Les femmes que j'ai rencontrées au centre ne pouvaient être classées de façon nette et précise. Certaines femmes qui détenaient une maîtrise étaient prêtes à faire du travail de bureau. Il y avait beaucoup de vendeuses au détail mises à pied — habituellement des femmes qui travaillaient dans des magasins de vêtements. Ces personnes travaillaient sans interruption au même endroit depuis 10 ou 15 ans et s'étaient tout à coup fait dire : « C'est terminé. » Il y avait des secrétaires d'expérience qui cherchaient un emploi

> depuis 6 mois; elles dactylographiaient à une vitesse qui aurait normalement dû convenir aux employeurs, sans pour autant trouver d'emploi. Il y avait des immigrantes ayant perdu leur emploi au salaire minimum qui, de toute façon, ne leur permettait pas de subvenir convenablement à leurs besoins. Parfois, leur mari aussi avait été licencié. Je me suis vite aperçue que le simple fait de montrer à ces femmes comment faire preuve d'intelligence et de créativité dans la recherche d'un emploi ne leur en procurerait pas un pour autant. Elles étaient beaucoup trop nombreuses, d'autant plus que beaucoup avaient les mêmes compétences et cherchaient encore du travail de vente ou de bureau. La plupart de ces femmes ne pouvaient se permettre le luxe d'une planification de carrière à long terme avec les maigres revenus dont elles disposaient. Elles étaient prises au piège de la situation, tout comme moi.

Les inquiétudes de Johanne à l'égard des femmes qu'elle a conseillées en 1982, au plus fort de la récession, soulèvent des questions au sujet des effets du chômage sur les femmes. Lorsque ces dernières perdent leur emploi, elles subissent les conséquences directes du chômage; il existe cependant des effets indirects. Les travailleuses sont sous-employées lorsqu'elles sont contraintes d'accepter du travail à temps partiel en raison du manque d'emplois à temps plein — situation qui affecte de plus en plus de femmes. Certes, le travail à temps partiel peut être souhaitable pour des femmes qui désirent conjuguer un emploi rémunéré et des responsabilités familiales. Par ailleurs, les femmes (et leur famille) ont souvent besoin du revenu que seul un emploi à temps plein procure; or, le pourcentage de femmes qui travaillent à temps partiel alors qu'elles préféreraient travailler à temps plein augmente. Les femmes composent aussi un pourcentage de plus en plus élevé des **chômeurs latents** — les travailleuses qui désespèrent de jamais trouver un emploi et quittent la population active.

La plupart des femmes qui occupent un emploi rémunéré à l'extérieur du foyer travaillent aussi sans salaire au foyer. Lorsque l'emploi rémunéré disparaît, le travail ménager non rémunéré les attend toujours. En fait, certains indices révèlent que, lorsque les temps sont difficiles, le travail de la personne au foyer devient plus onéreux. Comme le souligne Pat Armstrong dans un livre récent portant sur le chômage des femmes :

> Les crises économiques ne frappent pas que l'économie officielle : les ménages et l'économie officielle se chevauchent. Les travailleurs sont aussi des consommateurs et cette consommation exige du travail. Durant les crises de surproduction, les employeurs réduisent les salaires et le nombre d'employés. Les biens trouvent moins de preneurs. Le ménage réduit ses

> dépenses au chapitre des biens et services et augmente le travail pour compenser la perte de revenu. À court terme, les programmes d'État permettent de maintenir le pouvoir d'achat mais, sur longue durée, ils ne peuvent combler le vide créé par la perte de revenu. Lorsque l'État comprime également la part du budget qu'il consacre aux services sociaux et limite les programmes de soutien du revenu, les ménages doivent supporter un fardeau encore plus lourd. Compte tenu du partage sexuel du travail, une grande partie de ce travail supplémentaire incombe aux femmes[2].

C'est ainsi que les femmes sont touchées non seulement par leur propre chômage ou sous-emploi mais aussi par le chômage des autres membres de leur famille qui leur impose un fardeau supplémentaire au foyer.

QUI SONT LES CHÔMEUSES?

En 1985, près de 580 000 femmes étaient sans emploi, une légère baisse par rapport au sommet de près de 600 000 atteint en 1984. Les femmes représentaient 43 % des sans-emploi, ce qui équivaut à peu près à leur proportion au sein de la population active. De 1971 à 1981, le taux de chômage des femmes a toujours été plus élevé que celui des hommes — souvent jusqu'à 2 % de plus —, mais les raisons de cet écart ne sont pas évidentes. La plupart des femmes travaillent dans le secteur tertiaire, où les emplois risquent davantage d'être à court terme ou temporaires : voilà qui pourrait expliquer en partie le taux de chômage plus élevé des femmes.

Depuis 1982, toutefois, la situation s'est inversée : en 1982 et 1983 (les principales années de récession), les taux de chômage des hommes ont dépassé ceux des femmes tandis qu'en 1984 et 1985, ils étaient légèrement inférieurs. Les taux de chômage plus élevés des hommes au cours de la récession témoignent sans doute du fait que les industries de la fabrication et de la construction, où travaillent de nombreux hommes, ont été durement frappées par le ralentissement économique, tandis que les industries de services s'en sont raisonnablement bien tirées — du moins au début.

Toutefois, les taux de chômage tant des femmes que des hommes sont toujours très élevés par rapport à ceux des autres époques. Nous connaissons depuis quatre ans des taux de chômage à double chiffre et certaines prévisions laissent entendre qu'ils dépasseront les 10 % jusqu'à la fin de la décennie. En 1985, 10,7 % des travailleuses et 10,3 % des travailleurs étaient sans emploi. Bien que cela marque une baisse par rapport au sommet de 1983, 578 000 femmes et 750 000 hommes étaient toujours en chômage en 1985. La récession se fait donc encore sentir.

Les taux de chômage annuels moyens des provinces diffèrent de celui de l'ensemble du Canada. Les habitants des provinces maritimes, du Québec et de la Colombie-Britannique connaissent plus de chômage que l'ensemble du pays, tandis que ceux des Prairies et de l'Ontario en connaissent moins. Le tableau 3.1 présente les taux de chômage.

Tableau 3.1 Taux de chômage pour le Canada et les provinces, moyennes annuelles, 1985

	Femmes	Hommes	Total
		(en pourcentage)	
CANADA	10,7	10,3	10,5
Terre-Neuve	21,1	21,4	21,3
Île-du-Prince-Édouard	—	12,9	13,2
Nouvelle-Écosse	14,2	13,6	13,8
Nouveau-Brunswick	14,2	16,0	15,2
Québec	12,1	11,7	11,8
Ontario	8,6	7,6	8,0
Manitoba	8,5	7,9	8,1
Saskatchewan	8,5	7,8	8,1
Alberta	10,1	10,0	10,1
Colombie-Britannique	14,1	14,3	14,2

Source : Canada, Statistique Canada, *La population active* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), tableau 57, pp. 86 et 87.

Le chômage selon l'âge

Les taux de chômage des jeunes sont très élevés, les adolescents s'en tirant beaucoup moins bien que les jeunes adultes de 20 à 24 ans. Dans tous les cas, cependant, les jeunes femmes semblent être en meilleure position que les jeunes hommes. En 1985, par exemple, 16,7 % des jeunes femmes et 20,6 % des jeunes hommes de 15 à 19 ans étaient en chômage. Chez les 20 à 24 ans, le taux de chômage était de 13,4 % chez les femmes et de 17,0 % chez les hommes. Encore une fois, il n'est pas facile d'établir les raisons de ces écarts. On peut cependant croire que les jeunes femmes demeurent aux études plus longtemps et contribuent moins au bassin de travailleurs non

spécialisés à la recherche d'un emploi. Moins de 65 % des jeunes femmes et 70 % des jeunes hommes de 15 à 24 ans étaient actifs en 1985.

Dans le cas des travailleurs plus âgés, cependant, la situation des femmes et des hommes est inversée : 9,4 % des femmes et 8,3 % des hommes âgés de plus de 25 ans chômaient en 1985.

Le chômage par secteur

La ségrégation des emplois dans certains secteurs de l'économie et dans certaines professions explique en partie le chômage des femmes. Même dans les professions et secteurs considérés comme des ghettos d'emploi féminins, les femmes affichent presque toujours un rendement inférieur à celui des hommes. Dans le secteur tertiaire, où travaillent plus de 84 % des femmes occupant un emploi rémunéré, le taux de chômage des femmes était de 9,1 % et celui des hommes de 8,4 % en 1985.

Les femmes qui travaillaient dans la fonction publique de divers ordres de gouvernement et dans des établissements publics tels que les hôpitaux et les écoles ont aussi affiché un rendement inférieur à celui des hommes. En 1985, un peu plus de 9 % des femmes et 7,7 % des hommes travaillant dans l'administration publique étaient en chômage.

Dans les secteurs d'emploi traditionnellement réservés aux hommes, tels que la fabrication, les femmes s'en tirent beaucoup moins bien que les hommes : en 1985, 13,1 % des femmes et 8,9 % des hommes étaient en chômage dans le secteur de la fabrication.

Le chômage par profession

Dans presque chacun des groupes professionnels, les taux de chômage des femmes sont plus élevés que ceux des hommes. Dans les sciences sociales, 7,6 % des femmes et 5,8 % des hommes étaient en chômage en 1985; dans l'enseignement, ces taux étaient de 5,8 % chez les femmes et 3,0 % chez les hommes; dans la vente, 9,0 % des femmes et 7,3 % des hommes étaient sans emploi; et dans le travail de bureau, 9,0 % des femmes et 8,5 % des hommes chômaient.

Plus inquiétant encore, dans les professions qu'on pourrait qualifier de non traditionnelles pour les femmes et où celles-ci concurrencent directement les hommes, les femmes sont perdantes. Dans la transformation, par exemple, le taux de chômage des femmes était de 19,7 % en 1985, tandis que celui des hommes n'était que de 10,9 %; dans la fabrication de produits, le montage et les réparations, 14,3 % des femmes et seulement 9,0 % des hommes chômaient; dans la manutention, 18,1 % des femmes et 14,5 % des hommes étaient en chômage; et dans les autres

métiers et opération d'équipement, 14,4 % des femmes et seulement 6,6 % des hommes chômaient en 1985[3].

Le chômage beaucoup plus élevé des femmes témoigne peut-être des effets néfastes de la récession et de ses suites sur les tentatives des femmes de se déplacer vers des emplois non traditionnels mieux rémunérés. Les femmes ont peut-être été les dernières à être embauchées et les premières à être remerciées lorsque frappa la récession. Les données ne tracent pas un portrait optimiste de l'avancement des femmes au sein de la population active.

LES CHÔMEURS LATENTS

Les statistiques officielles de chômage citées ci-dessus sous-estiment le nombre réel de personnes en chômage. Elles ne comprennent pas celles et ceux qui ont cessé de chercher un emploi, les travailleurs découragés et les travailleurs à temps partiel qui préféreraient un emploi à temps plein s'ils pouvaient en trouver un.

Les travailleurs découragés

Lorsque les emplois sont rares, certains travailleurs arrêtent de chercher car ils ne croient plus à la possibilité de trouver du travail : ces personnes ne figurent pas dans les statistiques officielles de chômage. Selon Statistique Canada, plus de 100 000 travailleurs faisaient partie de cette catégorie au plus fort de la récession. En 1985, on comptait toujours 74 000 travailleurs découragés, dont 49 % de femmes.

Toutefois, ces estimations officielles du nombre de travailleurs découragés ne tiennent pas compte d'un autre groupe de femmes qui ne travaillent pas à temps partiel et qui ne cherchent pas activement du travail. Il s'agit de femmes avec de jeunes enfants qui n'ont pu trouver de services de garde convenables à prix abordable. Selon une enquête sur la population active, environ 121 000 mères actives ont dû quitter ou refuser un emploi en 1980 en raison de problèmes de gardiennage4. Une autre étude canadienne a constaté que de nombreuses mères avaient dû démissionner car elles ne pouvaient se payer ou trouver des soins de groupe, et qu'elles ne pouvaient par ailleurs se fier à des gardiennes[5]. Une étude américaine rapporte aussi que « le manque ou l'insuffisance de services de garde confine les femmes dans des emplois pour lesquels elles sont surcompétentes et les empêche de chercher ou d'accepter de l'avancement ou de suivre la formation nécessaire[6] ».

Maria, une Canadienne de 26 ans, affirme :

> J'ai deux enfants à la maison. Seulement pour les faire garder, il m'en coûterait plus de 800 $. Pour qu'il vaille la peine de travailler, il faudrait que je gagne au moins deux fois ce montant. Où trouverai-je un emploi qui paye plus de 1600 $ par mois? On peut dire que j'ai arrêté de chercher un emploi.

Maria a complété une année d'étude dans un collège communautaire. Avant la naissance de son premier enfant en 1978, elle a travaillé à titre de commis de bibliothèque dans une succursale de la bibliothèque municipale. Maintenant qu'elle est prête à retourner au travail, les tâches qu'elle accomplissait ont été en grande partie informatisées; les femmes qui ont des emplois sûrs et bien rémunérés dans les succursales de la bibliothèque sont détentrices d'une maîtrise en bibliothéconomie. Le cas de Maria est typique des femmes qui sont les moins visibles des chômeuses latentes. Les mères de jeunes enfants doivent franchir de nombreux obstacles avant d'obtenir un emploi bien rémunéré. La pénurie de services de garde abordables et de qualité constitue la principale entrave. Le manque de transport, la rareté d'emplois suffisamment rémunérés et la discrimination des employeurs contre les mères de jeunes enfants sont autant d'autres obstacles.

Le travail à temps partiel involontaire

« J'avais un emploi à temps plein. Voilà maintenant plus de deux ans que je travaille à temps partiel. » Denise est âgée de 48 ans; elle subvient à ses besoins et à ceux de son fils adolescent, qui travaille lui aussi à temps partiel. Elle est vendeuse dans une grande surface. Bien qu'elle demeure aux aguets en vue d'obtenir un emploi à temps plein dans le centre commercial local, elle demeure « relativement certaine » qu'à son âge, de tels emplois lui échapperont.

Naomi, âgée de 31 ans, est professeure diplômée d'anglais langue seconde. Elle a obtenu son diplôme en 1978 car on lui assurait qu'il s'agissait d'une « compétence monnayable ». Sur le marché du travail actuel, elle constate que ce conseil n'est que partiellement vrai.

> Les cours du soir assurent mon gagne-pain. C'est ce que je sais faire. J'aimerais beaucoup avoir un emploi à temps plein dans un collège communautaire à titre de professeure d'anglais langue seconde, mais je sais que cela est impossible. Soit que je me contente de cela, soit que je fasse des études supérieures dans un domaine complètement différent.

Naomi peut certes travailler dans son domaine d'élection, mais seulement le soir à titre de professeure à la leçon. Elle ne prévoit pas obtenir un emploi permanent à temps plein dans les années à venir.

De nombreux employeurs estiment que le travail à temps partiel leur permet d'introduire une certaine « souplesse » dans leurs effectifs. On peut faire appel aux travailleurs à temps partiel aux heures de pointe ou lorsque les ventes vont bon train. Leur salaire horaire est maintes fois inférieur à celui des employés à temps plein. Il arrive souvent que les travailleurs à temps partiel ne soient pas admissibles aux avantages sociaux tels que les régimes de retraite ou les congés de maladie payés. On ne s'étonnera donc pas que les employeurs les considèrent comme une aubaine et qu'ils s'opposent fermement aux efforts en vue d'accorder aux travailleurs à temps partiel de meilleures conditions en les faisant participer, par exemple, aux régimes de retraite des employeurs.

Le dégraissage des effectifs ainsi que la tendance à une gestion plus resserrée et avisée pourraient occasionner un recours accru aux travailleurs à temps partiel à l'avenir (au lieu de la création d'emplois à plein temps) au fur et à mesure que l'économie se remettra de la récession. De septembre 1984 à février 1986, par exemple, au moins 32 % de l'accroissement de l'emploi des femmes provenait du travail à temps partiel[7].

Le pourcentage de travailleurs à temps partiel involontaires — ceux qui préféreraient du travail à temps plein mais ne peuvent en trouver — est passé de 17 % en 1980 à 28 % en 1985. Par conséquent, 351 000 femmes qui travaillaient à temps partiel en 1985 auraient préféré un emploi à temps plein[8].

LA DURÉE DU CHÔMAGE

Au cours de la récession, le temps que les chômeurs mettent à trouver un emploi a augmenté sensiblement. En 1980, par exemple, le chômage ne durait que 14,7 semaines en moyenne (15,0 semaines chez les hommes et 14,3 semaines chez les femmes). En 1983, la durée moyenne du chômage était passée à près de 22 semaines.

Même en 1985, cependant, les périodes de chômage duraient beaucoup plus longtemps qu'en 1980, ce qui laisse entendre que les emplois étaient toujours très difficiles à trouver. La durée moyenne du chômage était de 21,6 semaines. Les femmes connaissaient une période de chômage plus courte que les hommes : 19,7 semaines chez les femmes et 23,1 semaines chez les hommes.

Comme on pouvait s'y attendre, les femmes de plus de 45 ans avaient beaucoup plus de difficulté à trouver un nouvel emploi. La durée moyenne de chômage de ces femmes était de 25,7 semaines. Toutefois, cela

se compare favorablement aux 32,1 semaines que les hommes de plus de 45 ans mettaient à trouver un emploi[9].

LES CONSÉQUENCES HUMAINES DU CHÔMAGE

Quiconque perd un emploi fait face à certaines difficultés financières. Ces difficultés peuvent toutefois être accablantes pour les personnes (dont de nombreuses femmes) qui gagnent très peu. Une chef de famille monoparentale, par exemple, qui gagne le salaire minimum et qui subvient aux besoins d'un enfant avec un salaire d'environ 170 $ par semaine est déjà bien en deçà du seuil de pauvreté (qu'on estime à 260 $ par semaine pour une famille de deux vivant dans une grande région métropolitaine)[10]. Si elle perd son emploi, elle aura droit à des prestations d'assurance-chômage de 102 $ par semaine, soit 60 % de son salaire habituel. Toutefois, elle ne recevra aucune prestation au cours de ses deux premières semaines de chômage. Il s'agit là du délai de carence obligatoire prévu par le régime d'assurance-chômage. Si elle chôme pendant 15 semaines, ses prestations ne s'élèveront en moyenne qu'à 88 $ par semaine au cours de la période, soit environ 34 % du seuil de pauvreté pour une famille de deux.

En 1985, la prestation maximum d'assurance-chômage était de 276 $ par semaine. Toutefois, la prestation moyenne versée aux prestataires ne s'élèvait qu'à 169 $ par semaine — ce qui indique clairement que bon nombre des chômeurs occupaient des emplois parmi les moins bien rémunérés.

En plus d'avoir à faire face aux difficultés financières de leur propre chômage ainsi qu'au stress et aux inquiétudes qui en découlent, les femmes sont aussi touchées de façon différente des hommes par le chômage des autres membres de la famille. Catherine, une femme mariée dans la trentaine, rappelle une période difficile de sa vie familiale :

> Je travaillais à temps partiel dans un restaurant et mon mari a chômé pendant neuf mois. Il est demeuré à la maison pendant toute cette période : il organisait ses recherches d'emploi, lisait les journaux, faisait la grasse matinée tous les jours. J'essayais toujours de l'aider à surnager et à ne pas se décourager. Il ne sortait pas du tout avec ses amis. Ce fut une période très difficile. Les enfants rentraient à la maison et leur père était souvent affaissé ou endormi devant la télévision. J'ai subi des tensions incroyables. J'avais l'impression d'être seule à la barre. Je mettais de l'ordre dans ses affaires, je préparais ses goûters et je coupais les dépenses d'épicerie autant que possible. J'étais décidée à préserver l'unité de la famille. Avec

du recul, je sais maintenant qu'il m'a fallu toutes mes énergies pour traverser cette période.

Que ce soit sur le plan financier ou émotif, c'est encore à la femme qu'il incombe avant tout de joindre les deux bouts. Lorsque le chômage d'un conjoint (ou des deux) se prolonge, c'est l'épouse qui doit trouver les ressources émotives pour empêcher le bateau de sombrer. Qu'ils soient intériorisés ou extériorisés, les sentiments de culpabilité, de colère et de désespoir vont de pair avec toute situation de chômage chronique. On a établi un lien entre l'augmentation du chômage chez les hommes et l'accroissement de la violence contre les femmes et les enfants. Une étude effectuée à Toronto a constaté que « 80 % des agresseurs dénoncés à la police de la Communauté urbaine de Toronto étaient en chômage[11] ».

Une étude américaine a révélé qu'une augmentation de 1 % du taux de chômage entraînait une augmentation de 2 % des crises cardiaques; un accroissement de 3 à 4 % de la mortalité infantile; une hausse de 4 à 5 % des suicides et des homicides; et une augmentation de 5 à 6 % des admissions dans les hôpitaux psychiatriques[12]. Selon l'Association canadienne pour la santé mentale, le chômage entraîne une augmentation de la dépression, de l'anxiété et des maladies mentales ainsi que de l'exploitation des enfants, du suicide, de l'alcoolisme, de la maladie, du divorce et du crime[13].

Lorsque les ressources personnelles et financières suffisent à peine, ce sont les femmes qui subissent le pire contrecoup en s'efforçant d'offrir maternage, soutien et confort dans une atmosphère tendue.

LES MESURES DE LUTTE CONTRE LE CHÔMAGE

Les mesures prises par l'État pour lutter contre le chômage ont évolué au rythme des théories à la mode chez les économistes. Jusqu'à la fin des années 1960, la popularité des théories de l'économiste britannique John Maynard Keynes a donné des mesures axées sur la stimulation de la demande des consommateurs grâce aux dépenses de l'État. Les consommateurs, disposant de plus d'argent à dépenser, devaient exiger davantage de biens et services, entraînant la création d'emplois et la baisse du chômage.

Au milieu des années 1970, cependant, la croissance économique ralentit brusquement, le chômage commença à augmenter et le taux d'inflation dépassa les 10 %. Les économistes qui avaient soutenu jusque-là l'existence de rapports inverses entre le chômage et l'inflation ne savaient que trouver pour expliquer la coexistence de ces deux réalités. Certains invoquèrent l'évolution du profil de la population active : celle-ci accueillait davantage de femmes et de jeunes gens qui se retrouvaient en plus grand nombre parmi les sans-emploi. On soutenait que ces travailleurs

contribuaient moins à l'ensemble de la production (parce qu'on les supposait moins compétents et donc moins productifs) et que l'économie ne pouvait donc être considérée comme menacée tant que le taux de chômage n'aurait pas atteint des niveaux précédemment jugés inacceptables. En d'autres mots, ces économistes prétendaient que les femmes et les jeunes gens avaient fait augmenter le taux de chômage moyen. Selon eux, ce n'est que lorsque le taux de chômage des hommes dans la force de l'âge (entre 25 et 54 ans) commencerait à augmenter que les décideurs devraient s'inquiéter.

À compter du milieu des années 1970, la politique de l'État obéit aux prescriptions des monétaristes, émules de Milton Friedman, économiste à l'Université de Chicago, qui soutenait qu'un contrôle rigide de la masse monétaire était une condition nécessaire d'une saine économie et que l'inflation devait être maîtrisée, peu importe le prix. Il s'ensuivit une augmentation incessante des taux de chômage. Lorsque survint la récession, au cours du deuxième semestre de 1981, les taux de chômage commencèrent à monter en flèche.

Les économistes avançaient maintenant de nouvelles théories sur le chômage; le problème n'était plus une faible demande des consommateurs entraînant une pénurie d'emplois mais plutôt les caractéristiques mêmes des travailleurs pour qui, prétendait-on, le chômage était une forme de loisir, choisi librement grâce à l'aide de prestations d'assurance-chômage « généreuses ». Malgré l'implausibilité frappante de ces théories, elles fondent une bonne part des critiques actuelles adressées au régime d'assurance-chômage et des mesures à l'étude en vue de régler le problème du chômage permanent. Plutôt que de stimuler la demande des consommateurs, solution qu'on aurait probablement privilégiée à la fin des années 1960, la politique s'axe maintenant sur l'offre. Confiant que le problème en est un d'offre de travailleurs, l'on prône des mesures telles que des programmes de formation et de recyclage, et l'offre d'encouragements aux travailleurs afin qu'ils s'établissent dans des régions où les chances de trouver un emploi sont meilleures. On s'empresse d'écouter les partisans de la doctrine de l'accroissement de l'offre qui critiquent le salaire minimum et les échelles syndicales de salaire.

On a fait fi en général des répercussions particulières et différentielles sur les femmes des diverses mesures gouvernementales. La plupart, sinon l'ensemble, des économistes fondent leurs analyses du marché du travail sur le comportement et les profils de travail des hommes dans la force de l'âge et traitent tous les autres travailleurs comme des exceptions à la règle, même si, en 1985, les hommes dans la force de l'âge ne représentaient que 38 % de la main-d'oeuvre canadienne. Bon nombre des études dont s'est inspirée la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (la commission Macdonald) ne portaient que sur les travailleurs mâles. On peut donc s'interroger sur la pertinence, en matière de chômage des femmes, des recommandations de la commission qui mettent l'accent sur l'aide à l'adaptation des travailleurs

plus âgés ayant une longue expérience du marché du travail et sur les encouragements à la mobilité à l'intention des chômeurs.

Le parti pris systémique inhérent à l'analyse et à la décision économiques pratiquées au Canada entrave un examen efficace de la question du chômage des femmes. Un des mémoires présentés à la commission Macdonald, par exemple, signalait que trois des quatre plus importants programmes de création d'emplois administrés par Emploi et Immigration Canada en 1983 visaient à augmenter l'emploi dans les secteurs dominés par les hommes[14]. Par exemple, le programme de travail partagé créé dans le cadre du régime d'assurance-chômage et destiné à éviter les mises à pied permet aux employés de travailler moins d'heures par semaine tout en recevant des prestations d'assurance-chômage. Plus des trois quarts des employeurs participant au programme appartiennent aux secteurs de la fabrication et de la construction où prédominent les employés masculins. Emploi et Immigration Canada déclare que 77 % des salariés qui ont participé au programme en 1982 étaient des hommes[15].

L'exclusion des femmes de l'analyse des économistes et le manque de reconnaissance des problèmes uniques auxquels elles font face au sein de la population active pourraient avoir de graves conséquences pour le chômage des femmes à l'avenir. Les négociations de libre-échange actuellement en cours entre le Canada et les États-Unis pourraient, par exemple, occasionner à terme des déracinements et des pertes d'emplois considérables. On admet généralement qu'il faudra offrir une aide spéciale aux travailleurs les plus touchés par ces changements. La commission Macdonald a reconnu qu'au départ, de nombreux travailleurs perdraient leur emploi, surtout dans les industries des textiles, du vêtement, des petits appareils électriques, des articles de sport, des jouets, des jeux et des produits de cuir. Environ les deux tiers des travailleurs de ces six industries sont des femmes[16], dont bon nombre sont des immigrantes qui ne parlent ni le français ni l'anglais.

Un économiste a récemment déclaré que les femmes composeraient la grande majorité des travailleurs mis en chômage par le libre-échange mais que la plupart des emplois créés seraient destinés à des hommes[17]. En raison de la stricte ségrégation professionnelle des femmes au sein de la main-d'oeuvre, il pourrait s'avérer particulièrement difficile pour celles qui perdront leur emploi en raison du libre-échange de s'intégrer aux secteurs économiques en expansion, même si l'augmentation escomptée de l'emploi se réalise un jour.

Il faudra adopter des mesures particulières pour soulager le chômage des femmes, mais il n'existe à ce jour que peu d'indices à cet effet, si ce n'est dans une optique très étroite et traditionnelle. Les propositions de la commission Macdonald en matière de sécurité du revenu prévoient, entre autres, des compressions draconiennes des prestations d'assurance-chômage et leur remplacement partiel par un type de revenu

annuel garanti. Il semble toutefois que la commission envisage une certaine forme de rationnement des emplois en distinguant les « personnes aptes au travail » (qui auraient présumément droit à des prestations et à une aide supplémentaire pour les aider à s'adapter à l'évolution du marché du travail) des « groupes ne participant normalement pas à la population active », y compris les chefs de familles monoparentales ayant de jeunes enfants (qui auraient présumément droit au revenu annuel garanti spécial proposé par la commission)[18].

Une des études préparées pour la commission est beaucoup plus précise[19]. L'auteur laisse entendre que seuls les travailleurs déclarés aptes au travail auraient droit de participer aux programmes d'emploi ou de formation une fois épuisées leurs prestations d'assurance-chômage (prestations sensiblement réduites). En fait, les femmes mariées ne seraient pas admissibles à ces programmes à moins que le revenu total de la famille ne soit inférieur à un niveau pré-établi. L'auteur de ce document affirme que, « dans la majorité des cas, le travailleur secondaire dans une famille comptant un autre travailleur à temps plein ne serait pas admissible aux programmes d'emploi spéciaux[20] ».

Certains groupes et organismes communautaires étudient actuellement la possibilité de remplacer toute une gamme de programmes sociaux par un revenu annuel garanti. Une telle proposition peut effectivement avoir un certain mérite si le revenu sert à suppléer le salaire des travailleurs économiquement faibles. On risque cependant fort que cette initiative tienne lieu de politique de plein emploi efficace et que les femmes, en particulier, soient soumises à des pressions en vue d'accepter un certain type de revenu garanti — probablement très faible — comme solution de rechange à l'emploi.

Plusieurs des travaux effectués à l'intention de la commission Macdonald évoquent à tout le moins très certainement cette possibilité. Les points de vue de ceux qui croient qu'en période de chômage élevé, les femmes ne devraient pas « voler des emplois aux hommes » pourraient accroître les pressions en ce sens. Ces critiques ne semblent pas avoir tenu compte du fait que les secteurs où travaillent les femmes, qu'il s'agisse du travail de bureau, de l'enseignement, des soins infirmiers ou des services personnels, comptent très peu d'hommes de toute façon. On ne peut accepter que l'incitation des femmes à reprendre leurs rôles traditionnels au foyer soit une solution au chômage des femmes.

LES SOLUTIONS DE RECHANGE

Au Canada, les politiques de la plupart des gouvernements visent actuellement à contrôler la masse monétaire, à lutter contre l'inflation, à réduire les déficits et à déréglementer le commerce. On a toutefois proposé des solutions de rechange axées directement sur le chômage et sur

l'opportunité d'une politique de plein emploi. Le Congrès du travail du Canada a adopté un programme de relance économique en 10 points, et un livre publié par le Centre canadien de recherche en politiques de rechange présente une analyse détaillée d'une stratégie économique pour l'avenir[21].

Contrairement à l'approche monétariste, ces solutions de rechange proposent une intervention accrue plutôt que réduite dans la planification de l'économie en vue d'assurer l'avenir des Canadiens. Malgré les déficits, on recommande une augmentation des dépenses de l'État afin de stimuler l'économie et de créer des emplois. Dans cette optique, le chômage, et non le déficit, est l'ennemi public numéro un; une planification et des investissements avisés par l'État, fondés sur les besoins du pays, sont plus susceptibles de procurer des avantages que le jeu des forces du marché.

Dans un tel contexte, il vaut la peine d'étudier certaines solutions qui permettraient d'intégrer pleinement et équitablement les femmes à l'économie. Par exemple, une semaine de travail plus courte sans perte de salaire permettrait de répartir les avantages de la technologie plus également au sein de l'ensemble de la population et de partager le travail rémunéré disponible. Cela permettrait par ailleurs de réduire le double fardeau de travail supporté par de nombreuses femmes exerçant un travail rémunéré et faciliterait le partage des tâches ménagères entre les parents.

Une expansion, plutôt qu'une compression, du secteur public et des services sociaux accroîtrait le nombre d'emplois pour les femmes puisque bon nombre d'entre elles trouvent du travail dans ces secteurs. Cela permettrait en outre d'offrir davantage de services (tels que les garderies) à l'intention des femmes au travail. Une formation et un recyclage prioritaires des travailleuses favoriseraient une adaptation moins traumatisante à l'automatisation. Des programmes d'action positive pourraient étayer toutes ces options afin d'abolir la ségrégation professionnelle et d'offrir de plus vastes perspectives d'emploi aux femmes.

On n'arrivera pas à régler les problèmes de chômage des femmes tant et aussi longtemps qu'elles seront exclues de l'analyse des économistes et des décideurs. De nombreux économistes ne reconnaissent toujours pas que les femmes puissent avoir une autre perception de l'économie ou que les politiques économiques puissent les toucher de façon différente. De plus, rares sont ceux qui estiment un tel sujet digne d'étude. Les économistes sont encore enclins à écarter les inquiétudes au sujet du rôle économique des femmes en les qualifiant de « simple problème social ». Il importe d'admettre de tels parti pris et de les évincer si l'on espère mettre au point des politiques efficaces pour abaisser le taux de chômage anormalement élevé des femmes.

NOTES

1. Il existe six centres préparatoires à l'emploi pour femmes au Canada : Vancouver, Calgary, Downsview, Regina, Winnipeg et Halifax. Ces centres ont été créés au début des années 1980.

2. Pat Armstrong, *Labour Pains: Women's Work in Crisis* (Toronto : The Women's Educational Press, 1984), p. 99.

3. Données sur la population active tirées de Canada, Statistique Canada, *La population active* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), n° 71-001 au catalogue.

4. Canada, Statistique Canada, *Document de recherche de l'enquête sur la population active numéro 31 : Premiers résultats de l'enquête de 1981 sur la garde des enfants* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1982), tableau 24, p. 43.

5. L. Johnson et J. Dineen, *The Kin Trade: A Day Care Crisis in Canada* (Toronto : McGraw-Hill Ryerson, 1981).

6. États-Unis, U.S. Commission on Civil Rights, *Child Care and Equal Opportunity for Women*, Clearinghouse Publication n° 67 (Washington, D.C. : 1981), p. 10.

7. Canada, Statistique Canada, *La population active* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984 et 1986). Fondé sur des chiffres désaisonnalisés.

8. Canada, Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population, 1975-1983* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984), tableau 32; Canada, Statistique Canada, *La population active* (1985), tableau 83.

9. Canada, Statistique Canada, *Moyennes annuelles de la population, 1975-1983*, tableau 40; Canada, Statistique Canada, *La population active* (1985), tableau 91.

10. Conseil national du bien-être social, *Les seuils de pauvreté de 1985* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), p. 6. On peut se procurer cette publication au Conseil national du bien-être social, Édifice Brooke Claxton, Ottawa K1A 0K9, (613) 990-8168.

11. Cité dans Pat Armstrong et Hugh Armstrong, « Women and the Economic Crisis », version révisée preparée à la demande de Meg Luxton et Heather Jon Maroney, éd., *Women's Work, Women's Struggle: Feminism and Political Economy* (Toronto : Methuen, 1987).

12. *Ibid.*

13. Pat Armstrong, *Labour Pains*, p. 106.

14. Pat Armstrong et Hugh Armstrong, « Women and the Economic Crisis », mémoire soumis à la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Ottawa : 1983), pp. 23 et 24.

15. Canada, Emploi et Immigration Canada, Direction de l'évaluation des programmes, *Évaluation du programme de travail partagé* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984), tableau IV.

16. Marjorie Cohen, *The Macdonald Report and Its Implications for Women* (Toronto : Comité canadien d'action sur le statut de la femme, 1985), p. 4.

17. Sunder Magun, « The Effects of Canada-United States Free Trade on the Canadian Labour Market », conférence prononcée au nom du Conseil économique du Canada lors de l'assemblée annuelle de l'Association canadienne d'économique tenue à l'Université du Manitoba (Winnipeg) du 29 au 31 mai 1986, p. 29.

18. Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada, *Rapport*, vol. 2 (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), pp. 857 et 858.

19. Jonathan R. Kesselman, « Un système global de sécurité du revenu pour les travailleurs canadiens », in *La répartition du revenu et la sécurité économique au Canada*, François Vaillancourt, coordonnateur de la recherche (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985).

20. *Ibid.*, p. 295.

21. John Calvert, *Government Limited: The Corporate Takeover of the Public Sector in Canada* (Ottawa : Centre canadien de recherche en politiques de rechange, 1984).

CHAPITRE QUATRE

LE RÉGIME D'ASSURANCE-CHÔMAGE

À la fin de 1986 et au début de 1987, on a assisté à la publication de deux importants rapports sur le régime d'assurance-chômage, commandés par le gouvernement et renfermant des propositions presque diamétralement opposées.

La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (la commission Forget), qui a publié son rapport en novembre 1986, recommandait une refonte complète du régime et notamment un nouveau mode de calcul des prestations qui entraînerait de fortes compressions des prestations, particulièrement dans les régions où le taux de chômage est élevé.

Le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes (le comité Hawkes), qui a déposé son rapport au Parlement le 19 mars 1987, proposait des changements qui amélioreraient effectivement le programme en facilitant l'admissibilité aux prestations et en offrant un traitement plus sympathique aux prestataires. Le comité, composé de 11 députés (7 progressistes-conservateurs, 2 libéraux et 2 néo-démocrates) a exprimé son profond désaccord avec les principales recommandations de la commission Forget.

Le 15 mai 1987, le gouvernement déclarait sans détours qu'il n'entendait prendre aucune mesure immédiate en vue de modifier le régime d'assurance-chômage. Aux dires du ministre de l'Emploi et de l'Immigration, l'honorable Benoît Bouchard :

> Le gouvernement reconnaît que le régime n'est pas parfait, mais le système actuel vient en aide à des millions de Canadiens et nous n'allons pas alimenter l'incertitude inutilement en le modifiant pour le simple plaisir de le modifier. Notre plan ne consiste pas à réduire l'assurance-chômage mais plutôt à réduire le besoin d'y recourir.

Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme est également d'avis que la politique de l'État devrait chercher avant tout à régler le problème du chômage permanent. À titre d'organisme engagé à améliorer la situation de la femme, nous nous inquiétons de ce qu'en 1986 près de 10 %, en moyenne, des femmes actives n'avaient pu trouver de travail et que le taux de chômage des femmes était plus élevé que celui des hommes. Dans son mémoire à la commission Forget, le Conseil déclarait :

> À notre avis, pour réduire le taux de chômage élevé qui persiste au Canada, il ne faut pas diminuer l'aide financière accordée aux personnes sans emploi, mais plutôt adopter des politiques efficaces de plein emploi.

Dans l'intervalle, cependant, les femmes sont toujours aux prises avec un taux de chômage inacceptable et devront de toute évidence continuer à pouvoir compter sur le régime d'assurance-chômage pour remplacer une partie de leur revenu en période de chômage.

Bien que le gouvernement ait effectivement choisi de ne pas modifier le régime d'assurance-chômage pour l'instant, celui-ci n'en continue pas moins de faire l'objet d'un débat. Il importe aussi de se pencher sur certaines dimensions du régime qui intéressent tout particulièrement les femmes. Nous examinons, dans le présent chapitre, les propositions de la commission Forget et du comité Hawkes qui touchent avant tout les femmes et proposons des mesures qui devraient, à notre avis, permettre au régime d'assurance-chômage de répondre davantage à leurs besoins.

LA COMMISSION FORGET

La Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (la commission Forget), qui a publié son rapport en novembre 1986, a conclu qu' « une transformation fondamentale du régime même et de sa structure d'application s'impose ».

Toutefois, certains commissaires n'étaient pas du même avis. Les deux représentants du mouvement syndical, Frances Soboda et Jack Munro, désapprouvaient les conclusions des autres commissaires à un tel point qu'ils publièrent leur propre rapport.

L'annualisation

La principale proposition du rapport majoritaire de la commission Forget visait à modifier le calcul des prestations d'assurance-chômage. En vertu du régime actuel, un travailleur admissible aux prestations reçoit 60 % de sa rémunération habituelle, jusqu'à un maximum hebdomadaire. (En 1987, le revenu hebdomadaire maximum assurable était de 530 $, de telle sorte que la prestation hebdomadaire maximum représentait 60 % de ce montant, soit 318 $.) La « rémunération hebdomadaire habituelle » sur laquelle se fonde le calcul équivaut au revenu du travailleur au cours des 20 dernières semaines de travail avant la demande de prestations. (Pour celles et ceux qui ont travaillé moins de 20 semaines, on tient compte du revenu total de toutes les semaines travaillées au cours de l'année précédant la demande de prestations.) Un prestataire qui aurait travaillé durant 30 semaines avant

de perdre son emploi, par exemple, recevrait des prestations équivalant à 60 % du revenu moyen gagné au cours des 20 dernières semaines de travail.

En vertu de l'annualisation proposée par la commission Forget, les prestations seraient fonction de la rémunération moyenne du travailleur au cours de l'année entière précédant la demande de prestations, y compris les périodes de chômage. Voici un exemple du fonctionnement du système proposé :

- Une travailleuse gagne 275 $ par semaine pendant 20 semaines et perd son emploi. En vertu du régime actuel, elle recevrait 60 % de 275 $, soit 165 $ par semaine de prestations d'assurance-chômage.

- Avant d'occuper son dernier emploi, cette travailleuse était inactive mais cherchait du travail. Au cours des 52 semaines précédant sa demande de prestations d'assurance-chômage, elle n'avait pu travailler que pendant 20 semaines. En vertu de la proposition de la commission Forget, ses prestations d'assurance-chômage seraient calculées comme suit :

  1. Au cours des 52 semaines précédant la demande de prestations, le total de sa rémunération s'élevait à 5500 $ (c'est-à-dire 20 semaines x 275 $).

  2. Le calcul de la prestation d'assurance-chômage serait fondé sur une rémunération hebdomadaire moyenne de 105,77 $, soit 5500 $ divisés par 52.

  3. En vertu de la proposition Forget, la travailleuse aurait droit à une prestation hebdomadaire de 66 2/3 % de ce montant, ou 70,51 $. (La commission Forget a aussi proposé de faire passer le niveau des prestations de 60 à 66 2/3 % de la rémunération hebdomadaire moyenne.)

Dans cet exemple, le niveau des prestations n'atteint que 26 % de la rémunération habituelle de 275 $ par semaine. Une travailleuse qui compte moins de semaines d'emploi obtiendrait encore moins de prestations. Quelqu'un qui n'aurait travaillé que pendant 12 semaines, par exemple, à 400 $ par semaine avant d'être remercié ne recevrait que 61,54 $ de prestations, c'est-à-dire environ 15 % de son salaire.

De toute évidence, les prestataires mentionnées dans les exemples précédents ne pourraient subvenir à leurs besoins avec les prestations proposées. Le rapport Soboda-Munro signale qu'en vertu du projet d'annualisation, plus de 62 % des prestataires recevraient moins des 140 $ par semaine que l'aide sociale verse à un chef de famille monoparentale ayant un enfant dans la plupart des provinces. (En vertu du programme actuel, 33 % des prestataires reçoivent un montant inférieur à cette somme.)

Si l'on devait adopter l'annualisation, de nombreux prestataires seraient contraints de recourir à l'aide sociale s'ils perdaient leur emploi. Les commissaires Soboda et Munro laissent entendre que :

> En fait, avec l'annualisation, l'assurance-chômage n'aurait plus lieu d'être pour une proportion importante des chômeurs canadiens.
>
> Les conséquences seraient catastrophiques pour les particuliers, les familles, les secteurs d'activité et les régions.

Le projet d'annualisation pénalise les travailleurs qui ne peuvent trouver des emplois à long terme. En fait, seuls celles et ceux qui ont travaillé pendant l'ensemble des 52 semaines précédant leur demande d'assurance-chômage recevraient des prestations équivalant à 66 2/3 % de leur rémunération hebdomadaire habituelle (jusqu'au maximum de la rémunération assurable).

L'annualisation aurait des répercussions dévastatrices sur les femmes. Une mère bénéficiaire de l'aide sociale, par exemple, qui est apte à travailler mais qui perd son emploi après seulement quelques mois serait sans doute contrainte de recourir encore une fois à l'aide sociale. Les nombreuses femmes à faible revenu et qui travaillent dans des régions à taux de chômage élevé où il n'existe peut-être même pas d'emplois à long terme seraient dans la même situation.

Beaucoup de femmes au travail occupent des emplois faiblement rémunérés, sans grande sécurité et aux avantages quasi inexistants. Comme nous l'avons souligné dans notre mémoire à la commission Forget :

> Les femmes ont peu ou pas de choix quant au travail qu'elles exercent. Des discriminations professionnelles, ajoutées à la discrimination systémique (si bien définie dans des rapports comme celui de la Commission royale sur l'égalité en matière d'emploi), peuvent empêcher les femmes de se trouver des emplois plus stables et mieux rémunérés sur le marché du travail primaire, même lorsqu'elles ont les compétences et la formation requises.

L'annualisation pénaliserait les travailleurs occupant des emplois instables et faiblement rémunérés. Or, bon nombre de ces travailleurs sont des femmes.

Le rapport Forget a aussi recommandé d'abolir les dispositions du programme actuel qui permettent aux prestataires des régions à taux de chômage élevé de recevoir des prestations plus longtemps que ceux des

autres régions. L'abolition des prestations de prolongation fondées sur le taux de chômage régional, conjuguée à l'annualisation, occasionnerait une réduction du total des prestations allant jusqu'à 56 % à l'Île-du-Prince-Édouard et 52 % à Terre-Neuve. Les prestations des habitants du Nouveau-Brunswick chuteraient de 49 % tandis qu'en Alberta, les prestations ne baisseraient que de 23 %.

Le supplément de rémunération

Afin de compenser les importantes compressions de prestations suggérées, la commission Forget a proposé un programme fédéral de supplément du revenu auquel pourraient s'ajouter, à son avis, des suppléments provinciaux. Le régime serait mis en place à la suite de discussions fédérales-provinciales qui, selon la commission, pourraient « donner lieu à des accords bilatéraux ou multilatéraux ».

Le programme de supplément de rémunération viserait les « travailleurs à faible revenu ». Selon la commission,

> Un régime de supplément du revenu devrait être conçu de façon à élargir les possibilités qui s'offrent à ceux qui aspirent à l'autonomie grâce à leur participation au marché du travail.

Toutefois, le supplément du revenu offert aux travailleurs à faible revenu serait fondé sur le revenu global du ménage plutôt que sur le revenu individuel. Voilà qui aurait de graves conséquences pour les femmes. Même si leur rémunération les rangeait sans équivoque dans la catégorie des travailleurs à faible revenu, le droit des femmes à un supplément de rémunération en vue d'augmenter leur maigre salaire dépendrait du revenu des autres membres de la famille.

Les conséquences seraient doubles :

1. Les femmes seraient placées à nouveau en situation de dépendance par rapport à la famille. Celles qui ont actuellement le droit de recevoir des prestations d'assurance-chômage fondées sur leurs propres revenus et cotisations à titre de travailleuses individuelles au sein de la population active rémunérée se verraient priver de ces prestations qu'on remplacerait par des prestations calculées en fonction des ressources ou du revenu (le programme de supplément de rémunération); leur droit aux prestations serait fondé non pas sur leur propre situation financière mais sur celle d'une autre personne. On peut croire, sans trop de risques de se tromper, que cette dernière personne serait le conjoint.

2. La deuxième conséquence a trait à la nature de la participation des femmes à la population active. Comme nous l'avons déjà mentionné, de

nombreuses femmes sont confinées à des ghettos d'emplois faiblement rémunérés. De plus, 62 % des femmes au travail au Canada en 1986 étaient mariées. Puisque la plupart des femmes mariées gagnent beaucoup moins que leur conjoint, celles-ci seraient probablement inadmissibles au supplément de revenu. Il nous semble évident que « ceux qui aspirent à l'autonomie grâce à leur participation au marché du travail » auxquels songeait la commission Forget en proposant le supplément du revenu seraient, dans la plupart des cas, des hommes.

La norme d'admissibilité

En vertu du programme actuel, les personnes qui demandent des prestations ordinaires d'assurance-chômage doivent avoir travaillé pendant 10 à 14 semaines (la « norme d'admissibilité ») au cours des 52 semaines précédant leur demande, selon le taux de chômage de la région où elles habitent. Mais les nouveaux actifs ou les rentrants ainsi que les personnes qui demandent des prestations de maternité ou d'adoption doivent avoir travaillé pendant 20 semaines au cours des 52 semaines précédant leur demande pour être admissibles aux prestations. Puisque les périodes de travail des femmes peuvent différer de celles des hommes et que seules les femmes peuvent demander des prestations de maternité, les plus longues périodes de référence risquent de toucher davantage les femmes que les hommes.

Le Conseil s'est opposé à l'introduction, en 1979, d'une plus longue période de référence pour les nouveaux actifs, les rentrants, les réitérants et les travailleurs à temps partiel en raison de la discrimination dont font preuve ces dispositions à l'endroit des femmes.

Les décideurs ont toujours justifié ces périodes de référence plus longues en soutenant que les personnes qui viennent d'arriver sur le marché du travail ou qui réintègrent la population active après une période sans travail rémunéré ainsi que celles qui demandent des prestations de maternité doivent démontrer qu'elles participent réellement à la population active avant d'être admissibles à l'assurance-chômage. (Le parti pris systémique est flagrant puisqu'on sous-entend que les femmes ne sont pas vraiment désireuses de conserver un emploi rémunéré et qu'elles n'entreraient sur le marché du travail que pour jouir des prestations d'assurance-chômage.)

La commission Forget a déclaré que, puisque l'annualisation serait fonction de la rémunération d'un prestataire au cours de l'ensemble des 52 semaines précédant la demande, il serait inutile d'exiger de certains prestataires qu'ils aient travaillé plus longtemps que d'autres afin d'établir leur admissibilité aux prestations. En d'autres mots, l'annualisation pénaliserait ceux qui auraient moins « participé » en leur accordant des prestations moindres. Par conséquent, le rapport Forget a proposé que la norme d'admissibilité soit de 350 heures pour toutes les personnes, dans

toutes les régions. Qu'il s'agisse de prestations ordinaires ou spéciales (telles que les prestations de maternité ou d'adoption), tous les prestataires devraient avoir accumulé au moins 350 heures de travail, soit environ 10 semaines, au cours des 52 semaines précédant la demande afin d'être admissibles aux prestations.

Bien que nous favorisions une norme d'admissibilité uniforme pour tous les prestataires, nous ne pouvons, pour les raisons énoncées ci-dessus, admettre qu'on établisse un lien entre cette norme et l'annualisation.

Le compte cumulatif d'emploi

Ici encore, la commission Forget oublie de tenir compte des répercussions particulières sur les femmes. En fait, le projet de compte cumulatif d'emploi est un exemple patent de discrimination systémique. Ce compte viserait à permettre aux travailleurs âgés d'accroître leurs prestations en leur permettant d'accumuler des droits en regard d'un service antérieur; ils pourraient tirer parti de ces droits supplémentaires à des prestations s'ils perdaient par la suite leur emploi. Le programme est toutefois conçu de telle sorte qu'il exclurait presque certainement de nombreuses travailleuses.

Un travailleur obtiendrait un crédit de deux semaines de prestations d'assurance-chômage pour chaque année travaillée mais il ne pourrait puiser à même ce compte avant d'avoir terminé 30 ans de travail. Le crédit maximum donnerait droit à une année supplémentaire de prestations d'assurance-chômage. Le rapport Forget laisse entendre que les travailleurs pourraient puiser à même leur compte cumulatif d'emploi pour suppléer leurs prestations en cas de licenciement après de nombreuses années de service, pour subvenir à leurs besoins en période de formation ou de recyclage, ou pour déménager ailleurs au pays pour chercher du travail.

La commission n'a pas retenu l'idée d'offrir de telles prestations à tous les travailleurs d'un certain âge. Sans compter que cela aurait pu contrevenir aux dispositions de la *Charte des droits et libertés*, l'âge « n'est pas forcément un bon indice du nombre d'années d'activité », de l'avis de la commission. À moins que la prestation ne soit liée à une durée d'emploi minimum, les travailleurs pourraient « entrer sur le marché du travail uniquement pour retirer des prestations ». Selon le rapport, on exigerait au moins 10 années de participation à la vie active.

Bien qu'on ait choisi prudemment un langage neutre, le parti pris saute aux yeux. Les implications de propositions de ce genre pour les femmes sont évidentes. On ne tient nullement compte du fait que les périodes d'emploi des femmes puissent différer de celles des hommes. Puisqu'elles mettent au monde et élèvent des enfants, de nombreuses femmes pourraient être incapables d'accumuler un nombre suffisant d'années de

participation ininterrompue à la vie active même en demeurant longtemps sur le marché du travail.

De plus, de nombreuses femmes ont dû retourner sur le marché du travail au cours de leur vie à la suite d'un divorce ou du décès d'un conjoint. Pourtant, les travailleuses plus âgées qui perdent un emploi peuvent éprouver autant de difficulté que les travailleurs âgés à obtenir la formation nécessaire ou à trouver un nouvel emploi si elles perdent leur travail. (Pour certaines, cela est même plus difficile.) Beaucoup de ces femmes subviennent peut-être seules à leurs propres besoins et à ceux de leur famille, et le chômage pourrait les placer dans une situation précaire. Le compte cumulatif d'emploi semble être conçu expressément pour le salarié mâle qui travaille sur une longue période; il exclut presque intentionnellement les travailleuses. Il ne reconnaît pas que la plupart des femmes sont maintenant au travail pour la plupart de leur vie mais qu'elles sont toujours les principales responsables du soin des enfants et des autres membres de la famille.

Les prestations de maternité, de parent et d'adoption

La commission Forget a manifesté une sensibilité beaucoup plus grande à l'égard des besoins des femmes dans le cas des prestations de maternité, de parent et d'adoption. De l'avis de la commission, le régime d'assurance-chômage devrait continuer à assurer ces éventualités :

> [...] du fait que le chômage est défini comme étant aussi bien le résultat d'un arrêt de rémunération temporaire que d'une perte d'emploi. Puisque le régime couvre la mise à pied temporaire avec avis de rappel, il est tout aussi normal qu'il couvre les congés temporaires de maternité et de maladie.

La commission a recommandé un régime à deux volets de prestations de maternité et de parent, comprenant :

- Des prestations de maternité offertes pendant la période entourant la naissance d'un enfant.
- Des prestations de parent offertes pendant la période qui suit le congé de maternité ou l'adoption d'un enfant.

Elle a aussi recommandé que les prestations de parent soient versées à l'un ou l'autre des parents ou aux deux (mais pas en même temps) de manière que la totalité des prestations ne dépasse pas le maximum auquel un parent a droit et que ces prestations soient offertes uniquement à celles ou ceux qui font partie de la population active.

La commission a également proposé l'abolition de la limite actuelle de 15 semaines au total des prestations de maladie et de maternité (ou d'adoption) de manière à distinguer et à séparer l'offre de prestations de maladie de toute prestation de maternité ou de parent à laquelle une personne est admissible. Nous avions déjà recommandé cette modification dans notre mémoire à la commission.

Le Conseil a constaté avec regret que la commission avait recommandé de préserver le délai de carence de deux semaines avant le début du versement de prestations de maternité ou de parent. Puisqu'on ne peut s'attendre qu'une mère (ou un père) qui demande de telles prestations soit disponible pour travailler ou à la recherche d'un emploi, on voit mal comment on pourrait justifier cette privation de prestations au cours des deux premières semaines du congé.

Nous comprenons mal pourquoi la commission Forget a recommandé de continuer à limiter à 15 semaines la période totale de prestations. Ses propositions en vue de permettre au père de participer à cette période de prestations tout de suite après la naissance ne cadrent pas avec les modifications apportées en 1984 au Code canadien du travail. Le Code prévoit maintenant le droit statutaire à 17 semaines de congé de maternité pour les femmes, suivies de 24 semaines supplémentaires de congé sans solde, offert à l'un ou l'autre des parents pour lui permettre de s'occuper d'un nouveau-né ou d'un enfant nouvellement adopté.

À notre avis, il faut réserver une partie du congé suivant la naissance d'un enfant à la mère afin de lui permettre de récupérer physiquement de l'accouchement. Bien que la commission Forget ne précise pas la longueur du congé de maternité proposé dans le premier volet de ses prestations de maternité et de parent, il nous apparaîtrait raisonnable de suivre l'exemple du Code canadien du travail en réservant les 17 premières semaines de prestations (compte tenu de l'abolition du délai de carence de deux semaines) à la mère et en offrant une période supplémentaire de 24 semaines à l'un ou l'autre des parents. C'est donc
dire que le régime d'assurance-chômage offrirait, à terme, des prestations de parent pendant une période plus longue que les actuelles 17 semaines. Nous ne voyons pas pourquoi il serait impossible de prolonger progressivement la période de prestations.

La participation des travailleurs à temps partiel

Dans notre mémoire à la commission Forget, nous avons fait état des constatations de la Commission d'enquête fédérale sur le travail à temps partiel voulant que 40 % des travailleurs à temps partiel travaillent moins de 15 heures par semaine et ne soient donc pas admissibles à l'assurance-chômage. (Le régime actuel oblige un employé à travailler au moins 15 heures par semaine ou à gagner au moins 20 % de la rémunération

hebdomadaire assurable maximum — soit environ 106 $ en 1987 — pour être admissible.) Puisque plus de 71 % de l'ensemble des travailleurs à temps partiel sont des femmes, cette question nous intéresse particulièrement.

La commission Forget recommande d'offrir la protection de l'assurance-chômage à l'ensemble des travailleurs à temps partiel, mais avant tout à ceux qui font au moins 8 heures par semaine. À son avis, les travailleurs devraient pouvoir accumuler des heures de travail afin d'être admissibles à l'assurance-chômage; elle propose que la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada étudie la possibilité de tenir compte de toutes les heures de travail, peu importe l'employeur.

Malgré le caractère apparemment progressiste de ces recommandations, il faut se rappeler qu'en vertu de l'annualisation proposée par la commission, l'admissibilité aux prestations d'assurance-chômage serait fondée sur une norme d'admissibilité minimum de 350 heures de travail au cours des 52 semaines précédant la demande. Un travailleur à temps partiel faisant régulièrement 8 heures par semaine devrait donc travailler pendant 44 semaines avant d'être admissible aux prestations.

En vertu du programme actuel, les travailleurs à temps partiel (c'est-à-dire ceux qui travaillent plus de 15 heures par semaine) ne sont tenus de travailler que de 10 à 14 semaines pour être admissibles aux prestations ordinaires (15 à 20 semaines s'il s'agit de nouveaux actifs ou de rentrants). La commission Forget voudrait qu'un travailleur à temps partiel faisant 15 heures par semaine doive être employé pendant environ 23 semaines (soit l'équivalent de 350 heures) avant d'être admissible à l'assurance-chômage.

LE COMITÉ PERMANENT DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI ET DE L'IMMIGRATION

Ce comité permanent de la Chambre des communes, présidé par le député Jim Hawkes, s'est penché sur le régime d'assurance-chômage et a entendu de nombreux témoins. Il a déposé son rapport au Parlement le 19 mars 1987. Le comité s'est élevé contre l'annualisation, car à son avis :

> Elle créerait des difficultés indues et augmenterait les coûts d'autres régimes sociaux; elle nuirait à la réalisation des objectifs à long terme et à court terme du régime d'assurance-chômage en ce qui concerne le marché du travail; enfin, elle serait tout à fait incompatible avec le principe de mise en commun des risques sur lequel doit reposer tout régime d'assurance sociale.

Le comité s'est aussi opposé à la proposition de la commission Forget en vue d'abolir les prestations de prolongation fondées sur le taux de chômage régional et de resserrer la norme d'admissibilité. Le comité a plutôt recommandé que, peu importe où ils habitent, les prestataires n'aient qu'à travailler 10 semaines (plutôt que les actuelles 10 à 14 semaines) pour être admissibles au plein montant des prestations. Selon le comité, le niveau des prestations devrait demeurer à 60 % de la rémunération assurée, mais une nouvelle Commission de l'assurance-chômage, chargée d'administrer le régime d'assurance-chômage de façon autonome, devrait étudier la possibilité de le faire passer à 66 2/3 %.

Le comité a présenté plusieurs recommandations qui touchent de près les femmes. Un bon nombre vont dans le sens des recommandations déjà adoptées par le Conseil.

- Que le **délai de carence de deux semaines** soit totalement supprimé dans le cas des prestations de maternité et des prestations d'adoption. (Le Conseil avait déjà recommandé l'abolition du délai de carence en 1976.)

- Que la **norme d'admissibilité** visant les personnes qui entrent pour la première fois sur le marché du travail et celles qui y retournent, ainsi que les personnes qui demandent des prestations spéciales telles que les prestations de maladie ou d'adoption ne les oblige pas à travailler plus que les autres pour être admissibles aux prestations. (Cette recommandation est conforme à celle que le Conseil a présentée ci-dessus.)

- Qu'un minimum de **six heures de travail par semaine** (dans un emploi ou plusieurs) donne droit à une semaine de prestations; que la norme concernant le minimum de la rémunération hebdomadaire assurable soit supprimée; que, dans le cas des personnes qui ont plus d'un emploi, le montant des prestations soit fondé sur le total de la rémunération assurée provenant de tous les emplois.

Ces recommandations répondraient aux besoins des travailleurs à temps partiel et sont conformes aux recommandations du Conseil, présentées pour la première fois en 1983 et 1984, voulant qu'on modifie la norme d'admissibilité applicable aux travailleurs à temps partiel afin de garantir l'accès à l'assurance-chômage à une proportion beaucoup plus forte de travailleurs à temps partiel.

- Que les personnes qui quittent temporairement la population active pour faire des études, pour élever des enfants, pour servir le Canada à l'étranger ou pour suivre un conjoint qui sert le Canada à l'étranger puissent avoir le droit d'accumuler des droits. L'**accumulation de droits** est une disposition du régime actuel qui permet aux travailleurs qui trouvent un emploi à temps plein de faire suspendre leur période de prestations et de faire reprendre le versement des prestations s'ils

perdent leur emploi au lieu d'y mettre fin ou d'avoir à présenter une nouvelle demande de prestations.

Une telle mesure profiterait sans équivoque aux travailleuses et nous sommes favorables à son adoption.

- Le comité Hawkes a déclaré que les **prestations de maladie, de maternité et d'adoption** couvrent des risques assurés légitimes et distincts; il a admis qu'il conviendrait peut-être d'offrir des prestations de parent distinctes. Il a cependant exprimé des réserves au sujet des mécanismes par le biais desquels ces prestations devraient être offertes et au sujet de leur financement.

À ce chapitre, nous sommes d'avis qu'il serait tout à fait possible d'offrir un régime étendu de prestations de parent par l'entremise du régime d'assurance-chômage. Il existe déjà des structures administratives facilement adaptables à un régime élargi ainsi que des raisons constitutionnelles pour lesquelles de telles prestations devraient relever du régime d'assurance-chômage, raisons que nous avons énoncées dans notre mémoire à la commission Forget.

Nous souhaitons l'adoption de mesures en ce sens et nous avons constaté avec regret que le comité Hawkes semblait hésiter à recommander l'élargissement du régime de prestations de maternité et se contentait de prôner l'abolition du délai de carence de deux semaines. Dans le même ordre d'idées, le comité a recommandé que les prestations de maternité et d'adoption soient versées pendant un maximum de 17 semaines plutôt que de 15. Il a aussi proposé, à l'instar de la commission Forget, que l'on puisse toucher consécutivement des prestations de maladie et de maternité, et qu'on abolisse la limite d'admissibilité aux prestations spéciales (total des prestations de maladie et de maternité) de 15 semaines. Il a par ailleurs recommandé que les prestataires admissibles continuent de toucher des prestations de maladie, de maternité ou d'adoption durant un conflit de travail. Nous souscrivons aussi à cette recommandation.

Le comité a recommandé que la nouvelle Commission de l'assurance-chômage soit chargée d'étudier la possibilité d'offrir des prestations de parent en plus des actuelles prestations de maternité et d'adoption. Le Conseil est également d'accord avec la proposition voulant qu'en cas d'hospitalisation d'un enfant pendant que le parent touche des prestations de maternité ou d'adoption, le reste des prestations puisse être « mis en banque » et que le versement des prestations puisse reprendre au retour de l'enfant à la maison.

Le comité a aussi souligné que les prestations de maladie, de maternité et d'adoption couvrent des risques assurés légitimes conformément au concept d'assurance sociale et qu'elles devraient donc continuer d'être financées au moyen des cotisations versées par les employeurs et les

employés et non au moyen des recettes générales. Nous souscrivons aussi à ce point de vue.

- Que « les clients soient en tout temps **traités avec dignité et respect** ». Afin d'atteindre cet objectif, on a recommandé plusieurs modifications dans l'administration du régime. Plus particulièrement, le comité a déclaré au chapitre des règles en matière de recherche d'emploi :

> Il conviendrait cependant de partir du principe qu'à moins de preuve objective du contraire, en règle générale, les prestataires chercheront et accepteront un emploi en fonction d'attentes raisonnables quant aux emplois disponibles ou qui le deviendront [...]
>
> Que l'on parte du principe que les prestataires sont honnêtes au sujet de leur disponibilité [...] La responsabilité première des fonctionnaires devrait consister à conseiller et à aider les prestataires.

Nous applaudissons à ces recommandations et nous aimerions que leur mise en oeuvre profite à tous les prestataires, femmes et hommes.

- Quant aux personnes qui **quittent volontairement** un emploi sans « motif valable », le comité a recommandé d'inclure une liste de critères objectifs, qui permettraient de conclure à l'existence d'un « motif valable », dans le règlement de la *Loi sur l'assurance-chômage*; ces motifs devraient comprendre notamment le harcèlement sexuel, la discrimination, les motifs relatifs à la santé et à la sécurité au travail, et le fait d'accompagner un conjoint qui déménage pour occuper un nouvel emploi. De l'avis du comité, tous les prestataires devraient être dûment informés de ces critères dont le libellé devrait être précis et ne devrait pas prêter à des interprétations subjectives.

De telles recommandations importent de toute évidence beaucoup aux femmes. En fait, le Conseil a adopté des recommandations semblables en décembre 1985. Nous aimerions cependant voir ajouter à la liste de motifs valables de quitter un emploi les problèmes occasionnés par la garde des enfants.

- Le comité a aussi recommandé que les **conjoints employés** soient admissibles à des prestations d'assurance-chômage à la condition qu'ils ne soient pas considérés comme des associés, mais comme des salariés. Cette proposition répond en partie à nos attentes au sujet des femmes collaboratrices. Le comité a affirmé qu'il entendait, au cours des prochains mois, étudier la possibilité de permettre à tous les travailleurs indépendants de participer au régime d'assurance-chômage.

LA RÉACTION DU GOUVERNEMENT

Face à ces deux points de vue contradictoires sur le régime d'assurance-chômage, le gouvernement fédéral a obéi à la loi du moindre effort et n'a pas agi. À notre avis, il fait fausse route.

Nous croyons qu'il n'est pas indiqué à l'heure actuelle de modifier de fond en comble le régime d'assurance-chômage. Le fait que la mise en oeuvre des recommandations de la commission Forget entraînerait une diminution des prestations d'environ 3 milliards de dollars témoigne de l'ampleur des changements proposés. Une restructuration aussi profonde du régime aurait des conséquences désastreuses pour les chômeurs et c'est pourquoi nous la jugeons tout à fait inacceptable. Étant donné que le taux de chômage se situe encore bien au-delà de 9 %, nous prions le gouvernement fédéral de s'attacher à régler le problème du chômage et d'écarter toute réduction des prestations versées aux sans-emploi.

Les propositions plus réservées du comité Hawkes constituent une mise à jour du régime d'assurance-chômage qui, à notre avis, se fait attendre depuis longtemps et qu'il serait maintenant facile d'effectuer. On a évalué à 180 millions de dollars le coût de la mise en oeuvre de ces propositions, ce qui nous semble raisonnable.

Le fait que le rapport du Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration de la Chambre des communes présente le point de vue unanime de 11 députés des 3 partis politiques siégeant aux Communes n'est pas sans importance. Compte tenu des réserves exprimées ci-dessus, nous sommes d'accord avec les changements proposés, pour l'heure, au régime d'assurance-chômage.

En ce qui a trait aux femmes, certains de ces changements seraient relativement faciles à opérer et nous estimons opportun de procéder sans retard. Ces changements sont les suivants :

- **Les travailleuses à temps partiel.** Un bon nombre des emplois créés ces dernières années étaient des emplois à temps partiel. (De 1984 à 1986, 26 % des nouveaux emplois destinés aux femmes étaient des emplois à temps partiel.) La très grande majorité des travailleurs à temps partiel sont des femmes dont une proportion de plus en plus forte travaille à temps partiel par manque d'emplois à temps plein. Le salaire de ces femmes est un élément essentiel du revenu de la famille. Nous sommes d'avis qu'elles devraient jouir de la même protection contre l'interruption de la rémunération grâce à l'assurance-chômage que les autres travailleurs. Nous prions le gouvernement de modifier les critères relatifs au minimum d'heures de travail nécessaire pour être admissible à l'assurance-chômage de façon à protéger un plus grand nombre de travailleurs à temps partiel.

- **Les prestations de maternité et de parent**. Certains changements pressent. D'autres pourraient être opérés progressivement. Nous souhaitons que l'on procède immédiatement à :

    1. L'abolition du délai de carence de deux semaines avant le début du versement des prestations de maternité et d'adoption de manière que les prestataires admissibles reçoivent des prestations pendant 17 semaines au lieu de 15.

    2. L'élimination de la disposition voulant que les prestations de maternité et d'adoption ne soient pas versées au cours d'un conflit de travail.

    3. L'élimination de la disposition voulant qu'une prestataire ne puisse recevoir, au total, des prestations de maternité et d'adoption, et des prestations de maladie que pendant 15 semaines. On devrait établir une distinction entre ces types de prestations de telle sorte qu'une prestataire qui touche des prestations de maladie avant sa demande de prestations de maternité ou d'adoption ne voit pas sa période de 17 semaines de prestations de maternité ou d'adoption amputée lorsqu'elle y devient admissible.

    4. Un assouplissement de la norme d'admissibilité aux prestations de maternité ou d'adoption et de maladie afin que les prestataires puissent y être admissibles sans avoir à travailler plus longtemps que les travailleurs qui demandent des prestations ordinaires.

    À long terme, nous aimerions voir augmenter le niveau des prestations de maternité et d'adoption afin de ne pas imposer un aussi lourd fardeau financier à celles qui doivent prendre congé pour mettre au monde et élever des enfants. Nous sommes aussi favorables à une prolongation de la période de prestations au-delà des 17 semaines actuelles afin d'harmoniser la période de prestations et les dispositions du Code canadien du travail relatives aux congés fériés; et à l'adoption d'une disposition qui permettrait aux parents (les pères aussi bien que les mères) de partager la période de prestations comme ils l'entendent tout en réservant une période de prestations à la mère tout de suite après l'accouchement.

- **Les nouveaux actifs et les rentrants**. Un assouplissement de la norme d'admissibilité afin que ces salariés n'aient pas à travailler plus longtemps que les autres pour être admissibles aux prestations.

- **Les départs volontaires**. Des critères bien définis, incorporés aux règlements de l'assurance-chômage, définissant ce qui constitue un « motif valable » de démissionner d'un emploi. Ces critères devraient inclure le harcèlement sexuel, la discrimination, la santé et la sécurité

au travail, un déménagement effectué pour accompagner un conjoint qui change d'emploi et l'impossibilité de faire garder les enfants.

Il ne s'agit pas là de nouvelles propositions. Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme les réitère depuis longtemps. Certaines ont été formulées il y a au moins six ans par un groupe de travail qui a étudié le régime d'assurance-chômage de l'époque. Nous sommes d'avis que l'ensemble de la population est en faveur de tels changements et nous nous réjouissons de ce que les députés de trois partis y aient souscrit. Nous croyons qu'il est temps que le gouvernement prenne les mesures qui s'imposent.

CHAPITRE CINQ

SOMMES-NOUS PROTÉGÉES? LA LÉGISLATION SUR LES NORMES DE TRAVAIL

La grande majorité — 68 % — des salariées ne sont pas syndiquées. C'est donc la législation sur les normes de travail qui détermine les conditions minimums de travail de ces femmes, qu'il s'agisse de l'horaire, du salaire, des vacances, des congés ou des avis de congédiement. Étant donné le faible taux de syndicalisation des femmes ainsi que les emplois faiblement rémunérés et non spécialisés que beaucoup d'entre elles occupent, les normes minimums de travail prévues par la loi reflètent souvent les conditions réelles de travail de bon nombre d'entre elles.

Qui plus est, la syndicalisation ne garantit nullement que les avantages seront supérieurs aux minimums prévus par la loi. Certes, la plupart des syndicats obtiennent une rémunération supérieure au salaire minimum, mais les avantages négociés par de nombreux syndiqués ne sont pas meilleurs que ceux que prescrit la législation sur les normes de travail. Au Québec, par exemple, les négociations collectives visant les établissements comptant 500 travailleurs ou plus touchent 555 000 salariés. Seize pour cent d'entre eux jouissent des seuls congés fériés prévus par la loi, 28 % de la même indemnité afférente au congé annuel (deux semaines après une année de service continu) et 49 % ne sont touchés par aucune disposition relative au préavis de licenciement individuel[1]. Le fait que les travailleurs syndiqués ne puissent négocier des avantages supérieurs au minimum prévu par la loi témoigne de l'importance de cette dernière dans l'établissement de normes minimums pour l'ensemble des travailleurs, syndiqués ou non.

Ce chapitre offre un aperçu des principales dispositions de la législation des 13 sphères de compétence, c'est-à-dire les 10 provinces, les Territoires du Nord-Ouest, le Yukon et le gouvernement fédéral. Nous abordons ailleurs dans ce document les congés de maternité et l'équité salariale. Nous traitons de certains groupes particuliers de travailleuses que la loi protège moins que d'autres.

L'HORAIRE, LES VACANCES ET LES CONGÉS

La conjoncture des dernières années, le chômage élevé et le virage technologique confèrent un sens nouveau aux dispositions législatives portant sur l'horaire quotidien, hebdomadaire et annuel. Afin d'offrir du travail rémunéré à plus de gens, on peut réduire le nombre normal d'heures de travail et ainsi créer plus d'emplois. La législation sur les normes de travail

détermine les heures de travail hebdomadaires, régit le temps supplémentaire et fixe la durée des vacances payées et le nombre de congés fériés.

Toutes les sphères de compétence établissent le nombre d'heures de travail d'une semaine normale (sauf le Nouveau-Brunswick, qui n'impose toujours pas de limite au nombre d'heures de travail). Tout travail exécuté en sus des heures de la semaine normale entraîne une majoration de 50 % du salaire habituel. Ce sont la Colombie-Britannique, le Manitoba, la Saskatchewan, le Yukon et l'Administration fédérale qui ont la semaine de travail la plus courte, soit 40 heures. En Alberta, à Terre-Neuve, dans les Territoires du Nord-Ouest, en Ontario et au Québec, la semaine normale est de 44 heures, tandis qu'elle est de 48 heures en Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard.

Par conséquent, bien qu'on considère souvent que la semaine normale de travail à temps plein est de 40 heures, la plupart des lois permettent un maximum supérieur. Or, en 1985 les travailleuses à temps plein ont consacré en moyenne 38,8 heures par semaine à leur principal emploi[2]; cette situation révèle que la loi n'est pas conforme à la réalité en ce qui a trait aux heures de travail rémunéré des femmes.

En période de chômage élevé, les heures supplémentaires deviennent source de préoccupations. D'aucuns soutiennent que les heures supplémentaires devraient être limitées ou interdites tout à fait lorsque la priorité est la création d'emplois[3]. Sept des treize sphères de compétence imposent un maximum au nombre d'heures de travail, y compris les heures supplémentaires. Le Manitoba est le plus sévère à ce chapitre, la semaine de travail normale et la semaine de travail maximum y étant toutes deux de 40 heures. On ne peut obliger les salariés à faire des heures supplémentaires que lorsque celles-ci sont nécessaire à l'entretien ou à la réparation du matériel ou de l'usine, ou dans une situation indépendante de la volonté humaine qui affecte la vie, la santé ou la sécurité des personnes ou qui interrompt la prestation d'un service essentiel[4].

Le nombre d'heures de travail maximums par semaine est de 44 en Saskatchewan, de 48 en Ontario et pour les salariés qui relèvent du gouvernement fédéral, de 54 dans les Territoires du Nord-Ouest, et de 60 au Yukon. C'est à Terre-Neuve qu'on trouve la journée maximum de travail la plus longue, soit 16 heures. Il n'existe aucun maximum dans les six autres provinces (Colombie-Britannique, Alberta, Nouveau-Brunswick, Québec, Nouvelle-Écosse et Île-du-Prince-Édouard); par conséquent, il n'y existe aucune limite au nombre d'heures supplémentaires.

Toutefois, même lorsqu'il existe un maximum, l'application de la loi peut donner lieu à des modifications. Les employeurs peuvent toujours demander, sans l'exiger, à un salarié de travailler plus longtemps. S'il désire refuser, il peut être contraint de déposer une plainte auprès d'un agent des normes du travail afin de faire respecter ses droits. La plupart des sphères

de compétence ont aussi un régime de permis en vertu desquels les employeurs peuvent dépasser les maximums. On accorde habituellement ces permis automatiquement et sans question.

Toutes les sphères de compétence ont adopté des dispositions relatives à la durée du congé annuel, à sa rémunération et aux droits aux congés. La Saskatchewan a les dispositions les plus généreuses : les travailleurs y ont droit à trois semaines de congé payé après un an de travail, et à quatre semaines après dix ans. Partout ailleurs, on n'offre que deux semaines de congé après la première année de travail. La période de congé passe à trois semaines après quatre ans au Manitoba; après cinq ans en Colombie-Britannique et dans les Territoires du Nord-Ouest; et après six ans dans la sphère de compétence fédérale. Au Québec, un salarié doit attendre dix ans avant d'être admissible à trois semaines de congé annuel.

Plus il faut attendre pour avoir droit à un plus long congé, moins il y a de travailleurs admissibles, surtout chez les femmes qui interrompent leur travail pour s'acquitter de leurs responsabilités familiales. En 1985, 40 % des femmes au travail occupaient leur emploi depuis plus de cinq ans, comparativement à 52 % des hommes[5]. Dans six des sphères de compétence, toutefois, la période de congé annuel prévue par la loi ne dépasse jamais deux semaines. Les périodes de congé annuel offertes au Canada sont plus courtes que celles offertes dans de nombreux pays européens. La Hongrie offre trois semaines; l'Allemagne de l'Ouest, dix-huit jours; l'Autriche, la Belgique et la France, quatre semaines; la Suède, cinq semaines; et le Danemark, six semaines[6].

Exception faite de l'Île-du-Prince-Édouard, toutes les sphères de compétence prévoient un congé chômé ou le versement d'une prime de surtemps pour un certain nombre de jours fériés. Terre-Neuve a cinq congés fériés; la Nouvelle-Écosse et le Nouveau-Brunswick, six; l'Ontario et le Québec, sept; l'Alberta et le Manitoba, huit; et les cinq autres sphères de compétence, neuf. Lorsqu'un salarié est tenu de travailler lors d'un congé, la plupart des sphères de compétence exigent qu'on lui verse 150 % de sa rémunération habituelle; au Québec, un salarié doit recevoir deux fois son salaire ou une autre journée de congé au plus tard trois semaines après le congé férié.

Seul le gouvernement fédéral et le Yukon ont adopté des dispositions relatives aux congés de maladie. Depuis janvier 1985, on ne peut, au Yukon, congédier ou mettre à pied un salarié en raison d'une absence non rémunérée, résultant d'une maladie ou d'une blessure, d'au plus une journée par mois jusqu'à un maximum de six jours par année. Toutefois, il n'existe au Canada aucune disposition législative portant sur un minimum de jours de congé de maladie payé, de congé d'études ou de congé pour soigner des parents malades. On trouve cependant de telles dispositions, et d'autres encore, ailleurs au monde. L'Allemagne offre six semaines de congé de maladie payé; en Belgique, les travailleurs ont droit à 240 heures par année

de congé d'études payé pour parfaire leur formation professionnelle; en Autriche, on offre une semaine par année pour s'occuper de parents malades; en Hongrie, on offre un congé annuel supplémentaire aux parents, selon le nombre des enfants et leur âge[7].

LE PRÉAVIS DE CESSATION D'EMPLOI ET LE CONGÉDIEMENT INJUSTE

La perte d'un emploi constitue habituellement une expérience traumatisante : la situation financière est incertaine, il faut chercher un nouvel emploi et l'on fait face à de réelles difficultés en cas de baisse considérable du revenu, surtout lorsqu'il existe une famille à charge. Dans la plupart des sphères de compétence, on exige uniquement que les employeurs qui congédient des salariés leur fournissent un certain préavis. Dans les Territoires du Nord-Ouest, les employeurs ne sont même pas encore tenus de fournir un préavis de licenciement, tandis qu'au Nouveau-Brunswick, seuls les travailleurs visés par une convention collective ont droit d'en recevoir un.

En vertu de la *common law* ou de la jurisprudence, toute personne qui n'a pas reçu un préavis dans un délai raisonnable peut intenter une poursuite contre un employeur, mais les salariés qui ne sont pas assujettis à la loi dans les Territoires du Nord-Ouest et le Nouveau-Brunswick ne peuvent se prévaloir de ses dispositions exécutoires, comme nous le verrons ci-dessous. Toutes les autres sphères de compétence exigent que l'employeur donne à un salarié individuel un préavis de licenciement.

Avant de pouvoir exiger un préavis de licenciement, un salarié doit avoir travaillé pendant un certain temps. Cette période varie de deux semaines au Manitoba à six mois en Colombie-Britannique et au Nouveau-Brunswick. Elle est habituellement de trois mois. S'il n'a pas travaillé ce montant de temps, le salarié n'a droit à aucun préavis et peut être légalement congédié sur le champ. Lorsqu'on exige un préavis, celui-ci est habituellement d'une semaine. La Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et le gouvernement fédéral sont un peu plus généreux : ils prescrivent deux semaines.

En Colombie-Britannique, en Ontario, au Nouveau-Brunswick, en Nouvelle-Écosse, au Québec et en Saskatchewan, le préavis exigé augmente en fonction de la durée de l'emploi jusqu'à un maximum de huit semaines après huit ou dix ans de travail, selon la province. Toutefois, à l'Île-du-Prince-Édouard, on n'exige jamais plus d'une semaine de préavis; en Alberta, à Terre-Neuve et dans la sphère de compétence fédérale, jamais plus de deux semaines. Au Manitoba, le délai de préavis équivaut à la période de paye habituelle. Par conséquent, la période de préavis peut être minime.

Lorsqu'on congédie des travailleurs en groupe, il peut leur être difficile de trouver un autre emploi; de plus, toute la collectivité peut en souffrir, surtout dans les petites villes et dans les villes monoindustrielles.

Le cas échéant, les périodes de préavis prévues sont plus longues, mais seules 8 des 13 sphères de compétence ont des dispositions législatives régissant les licenciements collectifs. Le gouvernement fédéral exige qu'un employeur fournisse un préavis de 16 semaines lorsqu'il congédie 50 travailleurs ou plus. Au Manitoba, à Terre-Neuve, en Nouvelle-Écosse, en Ontario, au Québec et au Yukon, la période de préavis varie de 8 à 16 semaines, selon le nombre de salariés congédiés. Le Nouveau-Brunswick n'exige que 4 semaines de préavis lorsqu'on congédie 25 travailleurs ou plus et encore, seulement dans le cas de travailleurs régis par une convention collective.

L'indemnité de départ — un paiement forfaitaire versé à un travailleur qui perd son emploi — offre une certaine sécurité financière temporaire lors de l'interruption de la rémunération habituelle. Seules deux sphères de compétence offrent une telle sécurité. En vertu de la loi fédérale, un salarié qui a travaillé sans interruption pendant au moins 12 mois doit recevoir deux jours de salaire pour chaque année de travail accomplie et un minimum de cinq jours de rémunération. En Ontario, un employeur qui congédie au moins 50 travailleurs en 6 mois doit verser une indemnité de départ d'une semaine de salaire pour chaque année d'emploi. Ce sont là les seules dispositions relatives à l'indemnité de départ en vertu de la législation sur les normes de travail.

En dernier lieu, la loi sur les normes de travail de seulement trois sphères de compétence renferme des dispositions en vue de protéger certains salariés contre un congédiement injuste. La loi fédérale exige qu'un salarié ait travaillé pendant 12 mois avant d'avoir le droit de loger un appel; au Québec la période est de 5 ans et en Nouvelle-Écosse de 10 ans. Tout travailleur canadien peut intenter une action civile pour renvoi injustifié et obtenir une indemnisation financière, mais ce n'est que dans les trois sphères de compétence susmentionnées que le travailleur peut réintégrer son emploi s'il obtient gain de cause. En l'absence de dispositions législatives, les tribunaux ont toujours refusé de recourir à la réintégration. L'existence de dispositions législatives peut cependant dissuader un employeur de recourir à un congédiement injuste.

LE SALAIRE MINIMUM

Toutes les sphères de compétence ont des lois sur le salaire minimum qui fixent un plancher à la rémunération offerte. En mars 1986, le salaire minimum d'un travailleur adulte s'échelonnait de 3,50 $ l'heure, dans la sphère de compétence fédérale, à 4,50 $, en Saskatchewan.

Statistique Canada a établi un seuil de revenu en deçà duquel on estime que la personne vit dans un état de pauvreté. Ce seuil varie selon la taille de la famille et le lieu de résidence (rural ou urbain). En 1985, le seuil de pauvreté d'un célibataire variait de 7571 $ en région rurale à 10 238 $

dans une ville de 500 000 habitants ou plus. Pour une famille de deux personnes, le seuil de pauvreté variait de 9895 $ à 13 508 $. Il est inutile de mentionner les seuils de pauvreté des familles de trois ou quatre personnes, puisque aucun des taux de salaire minimum ne permet de les atteindre.

Même le salaire minimum le plus élevé, soit 4,50 $ l'heure en Saskatchewan, ne procure qu'un revenu de 9360 $ par année pour un emploi à temps plein. Cela ne permet même pas à une personne seule de vivre au-dessus du seuil de pauvreté dans une région urbaine, tandis qu'une famille de deux personnes ou plus vivrait en deçà du seuil de pauvreté peu importe où elle habite. En d'autres mots, la plupart des célibataires et toutes les familles dont le revenu provient d'un emploi au salaire minimum vivent sous le seuil de pauvreté, peu importe où ils habitent. La législation sur les normes de travail a beau fixer un salaire minimum, elle ne vise certes pas à garantir un revenu suffisant.

Les taux de salaire minimum ne sont pas indexés sur l'inflation mais majorés de manière ponctuelle. Au moment d'écrire ces lignes, le salaire minimum n'avait pas augmenté depuis trois ans au Nouveau-Brunswick et dans les Territoires du Nord-Ouest; depuis quatre ans en Alberta, au Québec et dans la sphère de compétence fédérale; et depuis cinq ans en Colombie-Britannique. L'inflation gruge la valeur du salaire minimum et fait passer de plus en plus de salariés qui en dépendent en deça du seuil de pauvreté.

Combien de travailleurs gagnent le salaire minimum? Les renseignements les plus récents portent sur le mois de décembre 1984 et sont tirés d'une enquête spéciale réalisée par Statistique Canada. À cette époque, trois provinces assuraient un salaire minimum de 4 $ l'heure aux adultes : le Manitoba, l'Ontario et le Québec. La proportion de travailleurs gagnant 4 $ l'heure ou moins était de 9 % au Manitoba, de 10 % au Québec et de 12 % en Ontario. (Chacune de ces provinces prévoit un taux de salaire minimum inférieur pour les jeunes travailleurs et les étudiants, qui était à l'époque en deça de 4 $ l'heure.) Les chiffres révèlent que la proportion de femmes qui gagnent le salaire minimum des adultes, ou moins, est sensiblement plus élevée que celle des hommes. Au Manitoba, 11 % des salariées gagnaient 4 $ l'heure ou moins, comparativement à 7 % des hommes; au Québec, les chiffres étaient de 14 % pour les femmes et de 7 % pour les hommes, tandis qu'en Ontario, ils étaient de 16 % pour les femmes et de 9 % pour les hommes[8].

L'APPLICATION DE LA LOI

En vertu de la *common law*, toute personne peut intenter une action civile, grâce aux procédures judiciaires habituelles, pour se faire payer une rémunération qui lui est due. Qu'il s'agisse de la rémunération habituelle, d'une indemnité de congé annuel ou de congé férié, d'une prime de surtemps, d'un salaire au titre de préavis ou d'une indemnité de départ, on peut s'adresser aux tribunaux pour obtenir leur versement à titre de dette impayée

contractée par l'employeur. Toutefois, la voie judiciaire peut être longue et dispendieuse; c'est pourquoi la législation a prévu d'autres mécanismes.

Dans les bureaux chargés de l'application des diverses lois sur les normes de travail, des fonctionnaires compétents sont habilités à recevoir les plaintes. En règle générale, ces fonctionnaires ont le pouvoir de faire enquête et de tenter d'en arriver à un règlement à l'amiable entre les salariés et l'employeur. Si cela s'avère impossible, le fonctionnaire peut, dans la plupart des cas, ordonner à l'employeur d'indemniser le salarié et déposer cette ordonnance auprès du tribunal, auquel cas elle devient exécutoire au même titre qu'un jugement de ce même tribunal.

Dans la plupart des sphères de compétence, l'action civile et le recours prévu par la loi constituent des méthodes mutuellement exclusives de recouvrement des sommes dues par l'employeur. Toutefois, il existe des exceptions et des limites importantes. En Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard, le recours prévu par la loi doit être exercé pour faire exécuter les obligations légales de l'employeur, qui comprennent cependant le versement de tous les salaires et les commissions et non seulement du salaire minimum. Dans ces deux provinces, l'action civile ne peut servir qu'à recouvrer les montants non prévus par la loi mais exigibles en vertu d'un contrat d'emploi, tels que l'indemnité de départ. Dans quatre provinces, on impose une limite au montant qui peut être réclamé grâce au recours prévu par la loi : une année de salaire au Manitoba, 4000 $ en Ontario, 2000 $ à l'Île-du-Prince-Édouard et deux fois le salaire minimum au Québec. Dans de tels cas, le salarié dont la requête dépasse ces limites doit recourir à des procédures judiciaires pour obtenir tout montant dépassant la limite établie.

Il arrive souvent que l'intervention d'un responsable des normes de travail suffise pour obtenir un règlement; le cas échéant, le recours prévu par la loi est plus rapide et moins dispendieux que toute poursuite judiciaire. Toutefois, lorsqu'on ne peut obtenir un règlement à l'amiable et qu'il faut recourir à une procédure plus officielle, les retards et les coûts risquent d'augmenter en conséquence. Par exemple, dans une affaire entendue au Québec, une travailleuse congédiée après 22 mois d'emploi a porté plainte auprès de la Commission des normes du travail. Après l'échec de la médiation, on a déféré la plainte à l'arbitrage, ce qui a obligé la travailleuse à retenir les services d'un avocat et à partager les frais. La travailleuse a finalement eu gain de cause mais seulement 18 mois après avoir été congédiée : elle avait accumulé des dépenses de 7000 $ et subi un stress énorme. Elle a reçu 10 000 $ d'indemnisation[9].

Les lois de toutes les sphères de compétence protègent un travailleur qui dépose une plainte contre son employeur. Il est illégal de congédier un salarié qui s'est prévalu des dispositions d'une loi sur les normes du travail et les employeurs qui enfreignent la loi peuvent être sujets à des sanctions, à des amendes ou à des peines d'emprisonnement. Malgré cette protection, il arrive que les travailleurs craignent quand même de

déposer des plaintes contre leur employeur, surtout en période de chômage élevé où il peut être difficile de trouver un nouvel emploi.

LES FEMMES QUE LA LOI NE PROTÈGE PAS

Certains groupes de salariés travaillent sans même la protection restreinte offerte par les normes de travail tandis que d'autres ne reçoivent qu'une protection réduite. Or, les femmes constituent une forte proportion de ces travailleurs.

Les travailleurs à temps partiel et les travailleurs temporaires

Les femmes représentent 72 % des travailleurs à temps partiel; en 1985, 26 % des femmes au travail occupaient un emploi à temps partiel[10]. De nombreuses femmes travaillent à temps partiel afin de concilier le soin des enfants et un travail rémunéré. Toutefois, on constate une augmentation du nombre de travailleuses qui occupent un emploi à temps partiel parce qu'elles ne peuvent trouver d'emploi à temps plein; 28 % des travailleuses à temps partiel préféreraient avoir un emploi à temps plein[11]. Exception faite de certaines professions ou des secteurs fortement syndiqués, la plupart des emplois à temps partiel sont mal rémunérés, sans compter qu'ils offrent peu de chance d'avancement et moins d'avantages que le travail à temps plein.

Il arrive parfois que les lois sur les normes de travail ne protègent pas les travailleurs à temps partiel, soit en raison de l'énoncé même de la loi ou indirectement parce que ces derniers n'arrivent pas à accumuler assez d'heures pour satisfaire aux critères d'admissibilité aux prestations ou à la protection. En Colombie-Britannique, les enseignants à temps partiel ne sont pas protégés par la loi sur les normes de travail, à l'instar des domestiques du Manitoba et de l'Ontario qui travaillent moins de 24 heures par semaine.

Au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard, les employés qui font moins de 24 heures par semaine ne jouissent d'aucun droit à des vacances et ne reçoivent donc ni congé ni indemnité de vacances. De plus, un travailleur doit faire 19 jours dans chaque mois civil au Nouveau-Brunswick et travailler 90 % des heures de travail habituelles dans l'établissement à l'Île-du-Prince-Édouard pour obtenir un congé annuel, ce qui exclut de toute évidence la très grande majorité des travailleurs à temps partiel (qui reçoivent néanmoins une indemnité équivalant à 4 % de leur salaire au lieu d'un congé). La Nouvelle-Écosse exige aussi un nombre d'heures minimum de travail en fonction du nombre d'heures habituel dans l'établissement, interdisant par le fait même à de nombreux travailleurs à temps partiel d'avoir droit à des congés.

Dans la plupart des sphères de compétence, on exige habituellement que les salariés aient travaillé pendant un certain nombre de jours avant un congé férié afin de pouvoir jouir d'un congé payé. Dans quatre sphères de compétence, un travailleur doit avoir gagné un salaire pendant 15 des 30 jours civils précédant le congé. Par conséquent, les travailleurs à temps partiel qui font 3 jours par semaine ou moins ne sont pas admissibles à des congés payés.

En 1983, une commission d'enquête du gouvernement fédéral a proposé que la loi protège spécifiquement les travailleurs à temps partiel. On recommandait que le gouvernement introduise progressivement, sur quatre ans,

> [...] une nouvelle norme de travail qui garantirait aux travailleurs à temps partiel l'attribution proportionnelle de tous les avantages sociaux et régimes de pension établis par l'employeur à l'intention des employés à plein temps effectuant des tâches similaires[12].

En 1984, le gouvernement fédéral modifiait les dispositions de sa loi : les travailleurs qui faisaient moins de 15 jours au cours des 30 jours précédant le congé recevaient une indemnité de congé établie à un vingtième de la rémunération gagnée dans les 30 jours précédents.

Le 1er janvier 1987 entrait en vigueur une loi fédérale qui permettait aux travailleurs à temps partiel relevant du gouvernement fédéral qui gagnaient plus de 35 % du salaire industriel moyen pendant deux années consécutives d'adhérer à des régimes de retraite privés. Cette loi a cependant l'inconvénient de désavantager les femmes : les hommes qui travaillent à temps partiel gagnent généralement plus que les femmes, tandis que le calcul du salaire industriel moyen est fondé sur la rémunération à la fois des hommes et des femmes.

De nombreux travailleurs à temps partiel sont aussi des travailleurs temporaires; en 1985, 28 % de toutes les femmes actives occupaient leur emploi depuis moins d'un an tandis que 12 % l'occupaient depuis trois mois ou moins[13]. Les dispositions des lois sur les normes de travail exigent habituellement une période de service continu chez le même employeur pour être admissible à des congés annuels, à une prolongation des congés annuels et à des congés fériés; pour avoir droit à un préavis de congédiement et à une indemnité de départ; ou pour pouvoir interjeter appel pour congédiement injuste. Seule la Saskatchewan offre un congé annuel aux salariés qui travaillent par intermittence chez le même employeur (s'il ne s'écoule pas plus de 182 jours entre les périodes de travail).

La Saskatchewan est aussi la seule qui n'impose aucune limite à l'admissibilité aux congés fériés — tous les travailleurs y ont droit. Des sept

sphères de compétence qui offrent de plus longs congés annuels après une période d'emploi prolongé, seuls le Manitoba et la Saskatchewan permettent d'interrompre le travail pendant certaines périodes, pour autant que l'on continue à travailler chez le même employeur. Toutes les sphères de compétence sauf les Territoires du Nord-Ouest prescrivent un préavis de congédiement pour les travailleurs individuels, mais seules deux d'entre elles (le Nouveau-Brunswick et le Yukon) n'exigent pas de période minimum d'emploi.

Les travailleurs qui quittent la population active et y reviennent ou qui occupent des emplois temporaires risquent de ne pas satisfaire aux critères minimums prévus par la loi. Des périodes de travail intermittentes chez un même employeur permettent rarement de satisfaire aux exigences d'admissibilité, et aucune sphère de compétence n'offre de protection aux salariés qui changent d'employeur. Puisque les femmes occupent des emplois moins stables (dans les secteurs des services et de la vente) et qu'elles peuvent avoir à interrompre leur travail pour s'acquitter de responsabilités familiales, elles sont davantage susceptibles d'éprouver de la difficulté à répondre aux critères des lois sur les normes de travail qui leur permettraient de jouir de ces avantages et de cette protection.

Les domestiques

Les domestiques constituent un autre groupe de travailleuses qui sont souvent privées de la protection des lois sur les normes de travail. Bien qu'il soit difficile d'obtenir des chiffres précis sur le nombre de domestiques, une publication récente du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme rapporte qu'en 1983, plus de 35 000 femmes sont entrées au Canada en vertu d'un permis de travail temporaire. Plus de la moitié de ces femmes s'orientaient vers le secteur tertiaire, surtout à titre de domestiques logées dans des foyers canadiens[14]. Les données du recensement de 1981 de Statistique Canada nous fournissent les chiffres les plus complets. Au cours de cette année, 28 120 femmes travaillaient à titre de bonnes et servantes, et occupaient des fonctions connexes dans des ménages privés. D'autres femmes, au nombre de 19 685, étaient rémunérées à titre de gardiennes dans des ménages privés[15]. Bien que ces derniers chiffres comprennent les travailleuses indépendantes qui gardaient des enfants chez elles (et qui échappaient donc à la législation sur les normes de travail), le travail dans des ménages privés n'est pas toujours déclaré. Par conséquent, on sous-estime le nombre de femmes embauchées à titre de gardiennes d'enfants. Cela dit, il est permis de croire qu'au moins 48 000 femmes travaillent à titre de domestiques. Ce travail est le domaine presque exclusif des femmes; seuls 665 hommes ont déclaré occuper de telles fonctions en 1981.

Il est étonnant de constater à quel point les domestiques échappent aux dispositions de la législation sur les normes de travail. Dans la plupart des sphères de compétence, les domestiques ne sont pas protégées

par les dispositions sur les heures normales de travail, ne jouissent pas du droit de recevoir une prime de surtemps et n'ont aucun droit à un congé annuel. Dans seulement cinq sphères de compétence les domestiques ont-elles droit à des congés fériés. On n'est pas tenu de leur fournir un préavis de cessation d'emploi dans cinq des sphères de compétence qui offrent une telle protection.

Ce n'est qu'au Québec que les domestiques ont droit au même salaire minimum que les autres travailleurs[16]. En Ontario et au Manitoba, les domestiques qui font moins de 24 heures par semaine ne peuvent se prévaloir des dispositions sur le salaire minimum, tandis que la Colombie-Britannique et Terre-Neuve prévoient spécifiquement un taux de salaire moindre pour les domestiques. Les domestiques qui gardent des enfants dans des foyers privés ne sont pas admissibles au salaire minimum à l'Île-du-Prince-Édouard, tandis qu'en Saskatchewan, seuls les employeurs qui reçoivent une subvention salariale de l'État doivent verser le salaire minimum aux domestiques. Dans les six autres sphères de compétence (le travail domestique ne figure pas dans la législation fédérale), les domestiques ne jouissent d'absolument aucune protection salariale en vertu de la loi.

La situation juridique des domestiques se complique si celles-ci ne sont pas des citoyennes canadiennes ou si elles travaillent dans ce pays en vertu de visas d'emploi temporaires. En 1984, Emploi et Immigration Canada a délivré 15 323 visas de ce type; ce chiffre ne représente toutefois pas le nombre réel de travailleuses puisque certaines d'entre elles reçoivent plus d'un visa au cours de l'année[17]. On sait cependant qu'un nombre inconnu de domestiques travaillent illégalement au Canada : celles-ci ne figurent pas dans ce chiffre.

Bien qu'il arrive souvent que les domestiques ne soient pas protégées par la législation sur les normes de travail, les centres d'immigration du Canada obligent les employeurs à garantir certains droits minimums aux domestiques détentrices d'un visa d'emploi temporaire. Le salaire et les conditions de travail varient d'une province à l'autre. En Ontario, province pour laquelle on délivre le plus grand nombre de visas d'emploi temporaires, la rémunération est fixée à 137,50 $ par semaine, sans compter le montant à verser pour la pension, et le nombre d'heures de travail est établi à 44. Puisque cela équivaut à 4,37 $ l'heure, la rémunération est en fait plus élevée que le salaire minimum provincial de 4 $ l'heure tandis que l'horaire est le même que celui prescrit par la *Loi sur les normes d'emploi*. On a cependant soulevé de graves questions au sujet du traitement et des conditions de travail des domestiques détentrices d'un visa d'emploi.

Lors d'entrevues avec 10 femmes originaires des Antilles anglaises (Jamaïque, Trinidad, Saint-Vincent, Antigua, Sainte-Lucie et Guyanne) détentrices de visas d'emploi temporaires, Makeda Silvera a constaté que leurs conditions de travail enfreignaient souvent les règlements[18]. La plupart

d'entre elles étaient seules, sans lien avec leur culture et donc fortement dépendantes de la famille pour laquelle elles travaillaient. Certaines avaient eu la chance de tomber sur une famille qui les traitait bien. Il arrivait cependant souvent que les employeurs en abusent en leur versant une rémunération moindre que celle prévue au contrat (parfois aussi peu que 200 $ par mois), en leur imposant de faire des heures supplémentaires sans rémunération, en les privant de leur intimité et, à l'occasion, en les insultant ou même en exerçant des sévices sur elles.

Silvera a constaté que les femmes hésitaient souvent à se plaindre à Emploi et Immigration Canada puisque, si la plainte occasionnait la perte de leur emploi, elles devaient trouver un nouveau poste ou risquer la perte de leur visa. Elles étaient donc contraintes d'accepter une autre situation éventuellement insatisfaisante et de se rendre ainsi encore plus vulnérables. Ces femmes enduraient des conditions de travail intolérables car la plupart d'entre elles faisaient parvenir de l'argent dans leur pays d'origine pour subvenir aux besoins de leurs enfants. La menace d'une perte de revenu rendait ces femmes susceptibles à l'exploitation. Elles étaient prêtes à tolérer des mauvaises conditions plutôt que de risquer de perdre leur seule chance d'aider leur propre famille.

Les travailleuses à domicile

Il existe peu de renseignements sur les personnes qui font du travail à la pièce à domicile. Le livre de Laura Johnson, intitulé *The Seam Allowance* et fondé sur des entrevues réalisées auprès d'immigrantes qui font de la couture à la pièce à la maison, présente certains éléments d'information importants au sujet des salaires et des conditions de travail des travailleuses à domicile[19]. Au cours de ses entrevues, Johnson a constaté que la plupart des travailleuses à domicile étaient des immigrantes avec de jeunes enfants qui consacraient de longues heures à la couture tout en s'occupant de leur famille. Bon nombre de ces femmes étaient des couturières d'expérience qui avaient travaillé en usine avant d'avoir des enfants. Malgré leur expérience, elles gagnaient souvent moins que le salaire minimum.

Johnson estime que le salaire moyen d'une travailleuse à domicile effectuant de la couture industrielle à temps plein de 1978 à 1980 était de 4136 $ par année, soit moins de 100 $ par semaine. Une autre étude mentionnait une femme qui travaillait chez elle à mettre en boîte du Shake and Bake. Elle travaillait de pleines journées et, avec l'aide de ses enfants, arrivait à gagner 45 $ par semaine en 1980[20]. Le travail à domicile isole ces femmes de leurs collègues; il leur est presque impossible de se syndiquer pour protester contre leurs mauvaises conditions de travail. Elles portent le fardeau du soin des enfants et de l'entretien du foyer tout en effectuant pendant de longues heures un travail à domicile industriel mal payé et dépourvu d'avantages.

On trouve la majorité des travailleuses à domicile en Ontario et au Québec, hauts lieux de la fabrication au Canada. Les lois sur les normes de travail de ces deux provinces offrent une certaine protection aux travailleuses à domicile. En Ontario, les employeurs sont tenus de verser le salaire minimum et une indemnité afférente au congé annuel de 4 % aux travailleuses à domicile. Celles-ci sont toutefois spécifiquement privées de la protection des normes sur les heures de travail, sur les heures supplémentaires et sur les congés fériés. Les dispositions relatives au congé de maternité, aux préavis de congédiement et aux avantages sociaux offerts par l'employeur s'appliquent rarement à elles.

En 1980, le Québec a modifié sa *Loi sur les normes du travail* de manière à garantir aux travailleuses à domicile les mêmes droits qu'aux autres travailleurs. Qui plus est, un décret ministériel vise spécifiquement le travail à domicile dans l'industrie du vêtement féminin. Les employeurs sont tenus de verser aux travailleuses à domicile un salaire de 10 % supérieur au salaire en usine, de payer rubis sur l'ongle et de fournir le fil et le transport; ils ne peuvent facturer les travailleuses à domicile pour les retouches[21].

Johnson a constaté que ces provinces offrent certes une certaine protection législative aux travailleuses à domicile, mais que les lois sont rarement appliquées puisque la majorité des employeurs fonctionnent dans l'illégalité, sans permis. S'appuyant sur les résultats d'une enquête réalisée à Toronto, elle estime que les deux tiers des employeurs des travailleuses à domicile fonctionnent dans l'illégalité. Le fait de fonctionner sans permis permet aux employeurs d'échapper à leurs obligations juridiques. Le gouvernement ne les surveille pas de près; l'employée en est réduite à déposer une plainte contre l'employeur. Dans certains cas, elles peuvent craindre de perdre leur emploi; dans d'autres, elles ont immigré illégalement et craignent la déportation. En ne prévoyant que des plaintes individuelles, la loi ne reconnaît pas l'impuissance de ces travailleuses face à leur employeur. Puisque les gouvernements n'imposent pas de peines sévères et ne contrôlent pas les conditions du travail à domicile, celui-ci échappe en pratique à la réglementation. Il devient de plus en plus important d'améliorer la protection des travailleuses à domicile : en effet, les employeurs seront tentés de faire effectuer de plus en plus de travaux de bureautique à la maison afin de réduire leurs frais généraux.

LES CHANGEMENTS QUI S'IMPOSENT

Étendre la protection des normes de travail à l'ensemble des travailleurs

À titre de lois destinées à garantir une rémunération et des conditions de travail minimums, les lois sur les normes de travail devraient s'appliquer à tous les travailleurs. Les exclusions qui ont cours dans de nombreuses provinces privent les groupes de travailleurs visés de toute protection en

matière d'emploi. Or, dans la plupart des domaines, au moins une sphère de compétence offre une protection accrue, attestant ainsi la possibilité d'offrir une telle protection. Au Québec, par exemple, les domestiques sont protégées par la *Loi sur le salaire minimum* tandis qu'en Saskatchewan les travailleurs ne sont pas tenus de travailler pendant un nombre de jours minimum afin d'être admissibles aux congés fériés.

Étendre l'éventail de droits et d'avantages

Si on les compare aux dispositions législatives de bien des pays européens, les normes en vigueur dans de nombreuses provinces manquent de générosité. Il serait souhaitable d'adopter des normes améliorées en matière d'heures de travail, d'heures supplémentaires et de congés annuels, d'autant plus que cela aiderait à réduire le chômage. Aucune sphère de compétence n'offre une protection contre la perte de revenu en raison d'une maladie; il importe de combler cette lacune.

Une augmentation du salaire minimum permettrait à de nombreuses femmes de jouir d'un salaire plus élevé. Il faut que les taux de salaire soient indexés sur l'inflation afin que le temps n'y porte pas atteinte.

Toutes les sphères de compétence devraient adopter des dispositions pour garantir le droit d'interjeter appel des travailleurs congédiés injustement, sans les assortir des restrictions considérables figurant actuellement dans les trois lois qui prévoient un tel appel. On accroîtrait ainsi la sécurité d'emploi des travailleurs et la possibilité de réintégration lorsque le travailleur a gain de cause.

Une amélioration des mécanismes de perception

La loi devrait permettre aux travailleurs de porter plainte dans le but de recouvrer les indemnités qui leur sont dues sans avoir à se heurter aux limites qui existent maintenant dans quatre provinces. Cela permettrait à un travailleur d'utiliser des moyens plus rapides et moins dispendieux de recouvrer des dettes impayées d'un employeur : il ne serait plus tenu de s'adresser aux tribunaux pour obtenir des montants supérieurs aux minimums prévus par la loi ou aux limites établies.

Lorsqu'un responsable des normes d'emploi ne peut opérer un règlement à l'amiable et que des procédures supplémentaires s'imposent, les travailleurs ne devraient pas avoir à en faire les frais puisque cela les décourage de porter plainte.

NOTES

1. Données inédites fournies par Travail Canada pour octobre 1985.

2. Canada, Statistique Canada, *La population active* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), n^{o} 71-001 au catalogue, tableau 79.

3. Le Congrès du travail du Canada appuie une interdiction légiférée des heures supplémentaires.

4. Canada, Travail Canada, *Les normes de travail au Canada*, édition de 1984 (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984), p. 58.

5. Canada, Statistique Canada, *La population active*, tableau 74.

6. R. Blanpain, *International Encyclopedia for Labour Law and Industrial Relations* (Deventer, Pays-Bas : Kluwer Law and Taxation Publishers, 1985).

7. *Ibid.*

8. Calculés à partir de données inédites fournies par Statistique Canada, Division des enquêtes spéciales, et tirées de l'Enquête sur l'adhésion syndicale, décembre 1984.

9. Lorraine Payette, « Et les oubliées du Code du Travail », *La vie en rose* (mai 1985), pp. 32-34.

10. Canada, Statistique Canada, *La population active*, tableau 82.

11. *Ibid.*, tableau 83.

12. Canada, Travail Canada, *Le travail à temps partiel au Canada*, rapport de la Commission d'enquête sur le travail à temps partiel (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1983), p. 29.

13. Canada, Statistique Canada, *La population active*, tableau 74.

14. Alma Estable, *Les immigrants au Canada — faits actuels* (Ottawa : Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1986), p. 30.

15. Canada, Statistique Canada, *Recensement de 1981. Population active — activité économique selon la profession* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984), n^{o} 92-923 au catalogue, tableau 2, p. 557.

16. Cet énoncé ne vaut que pour les domestiques qui n'habitent pas chez leur employeur; d'autres dispositions s'appliquent à celles qui y habitent.

17. Renseignements fournis par Emploi et Immigration Canada.

18. Makeda Silvera, *Silenced* (Toronto : Williams-Wallace Publishers, 1983).

19. Laura C. Johnson, *The Seam Allowance: Industrial Home Sewing in Canada* (Toronto : The Women's Educational Press, 1982).

20. Francine Lepage et Anne Gauthier, *Syndicalisation : droit à acquérir, outil à conquérir : étude sur les travailleuses non syndiquées au Québec* (Québec : Conseil sur le statut de la femme, 1981), p. 15.

21. Laura C. Johnson, *The Seam Allowance*, pp. 110 et 111. En vertu de la *Loi sur les décrets de convention collective*, toute partie peut demander au ministre du Travail et de la Main-d'oeuvre de publier un décret conférant à une convention collection un caractère obligatoire pour tous les salariés d'un secteur d'activité. Le décret est appliqué par un comité mixte. Il en existe déjà pour les secteurs d'activité suivants : la chapellerie, les vêtements pour dames, les vêtements pour garçons et les gants. Ils traitent spécifiquement du travail à domicile et varient selon le secteur d'activité.

CHAPITRE SIX

LA SANTÉ ET LA SÉCURITÉ AU TRAVAIL

> J'ai commencé à travailler à l'aide d'un écran cathodique en 1976 et j'ai persévéré pendant près de trois ans. J'étais chargée de traiter de l'information au moyen d'un terminal de visualisation. Ce travail m'obligeait à demeurer en position assise toute la journée en fixant un écran placé à environ 25 pouces du visage [...] Un tel travail présente des risques pour la santé, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, il est impossible d'exercer la plupart des muscles du corps puisqu'on ne peut quitter son poste que pour aller aux toilettes. L'air frais ne circulait pas dans l'immeuble où je travaillais et le chauffage était étouffant. Je souffrais en permanence de rhume et de toux [...] Nos chaises étaient supposément ajustables, mais elles étaient presque toutes défectueuses et l'entreprise ne voulait pas gaspiller d'argent à les réparer. La plupart des femmes avaient des maux de dos ou de cou [...] L'éclairage était de type fluorescent : la réflexion sur l'écran était telle qu'il fallait régler la luminosité au maximum, ce qui, au bout de quelques heures, devient extrêmement fatiguant pour les yeux [...] Les lettres étaient affichées en vert lime (il s'agit du type d'écran le moins cher), une couleur qui donne la nausée [...] Au bout de quelques mois, j'ai constaté que ma vue s'affaiblissait. Lorsque je terminais ma journée, j'avais peine à voir de l'autre côté de la rue, bien que ces symptômes aient habituellement disparu au bout de quelques heures. Nous étions toutes affligées de maux de tête fréquents et nous avions toujours des aspirines sur nous [...][1]

L'Organisation mondiale de la santé définit la santé comme « un état de bien-être physique, mental et social complet, et non seulement l'absence de maladie et d'infirmité ». Selon cette définition, il est probable que peu de femmes s'estiment en santé, surtout si l'on tient compte de leur type de travail et du milieu dans lequel elles l'exercent.

L'expression « santé et sécurité au travail » évoque habituellement des ouvriers coiffés de casques de sécurité et chaussés de

lourdes bottes — des travailleurs de la construction ou des mineurs — qui sont exposés à tout un éventail de risques bien connus : des fils de haute tension, de la machinerie lourde, des cuves de métal en fusion. Bien qu'on en parle moins, les lieux de travail de la plupart des femmes canadiennes (bureaux, banques, magasins, restaurants, hôpitaux, laboratoires médicaux, écoles, garderies et salons de coiffure) présentent des risques tout aussi importants.

Il est bien établi que les femmes qui exercent une activité rémunérée sont confinées à quelques catégories professionnelles. Ce que l'on sait moins, c'est que cette ségrégation expose les femmes à des risques particuliers sur le plan de la santé et de la sécurité. Pourtant, celles qui y font face quotidiennement ne les connaissent que trop bien[2].

Les travailleuses de bureau — secrétaires, dactylos, commis, téléphonistes, opératrices de machines de traitement de textes — sont souvent exposées à un mauvais éclairage, à un bruit excessif, à des substances toxiques et à une mauvaise ventilation. Beaucoup d'entre elles passent de longues heures assises dans des fauteuils mal conçus à accomplir des tâches routinières et monotones. Les travailleuses des secteurs de la vente et des services — vendeuses, serveuses et caissières dans les banques et dans les magasins — sont sujettes aux maux occasionnés par des activités telles que se pencher ou lever et transporter des objets. Celles qui doivent rester debout longtemps souffrent souvent de varices et de problèmes de pieds.

Les coiffeuses qui utilisent quotidiennement des toniques, des teintures, des produits chimiques caustiques et des produits en aérosol sont sujettes à des problèmes de peau et de respiration. Les professeures et les gardiennes d'enfants sont sans cesse exposées à une gamme de maladies contagieuses, tout comme les infirmières et les autres travailleuses de la santé. De plus, ces dernières risquent de tomber, de se blesser le dos et de se piquer avec des aiguilles. Les travailleuses d'hôpitaux, les hygiénistes dentaires et les techniciennes sont exposées par surcroît à des radiations, à des gaz anesthésiques et à d'autres substances toxiques.

Depuis 20 ans, les progrès de la technologie ont donné lieu à de nouveaux risques professionnels. L'adoption généralisée des unités de visualisation à écran cathodique a occasionné de nouveaux problèmes de santé et suscité des craintes au sujet de la sécurité au travail. De nombreuses femmes qui passent de longues heures à fixer ces écrans souffrent de fatigue oculaire, de maux de tête et de douleurs au dos, au cou ou aux poignets. Elles craignent d'être exposées à des radiations et connaissent un stress supplémentaire. Dernièrement, on a identifié un autre risque professionnel : le « syndrome des immeubles scellés », occasionné en partie par une circulation en circuit fermé de polluants résultant d'un nombre insuffisant de changements d'air. De nombreuses femmes qui travaillent dans des immeubles scellés mal ventilés souffrent de maux de tête, de problèmes

respiratoires et d'une fatigue accrue sans toutefois pouvoir identifier précisément la source de leurs ennuis.

Les femmes au foyer peuvent être exposées aux mêmes risques que les femmes qui occupent un emploi rémunéré : pourtant, on n'estime pas généralement que le foyer constitue un lieu de travail. Par conséquent, les matières dangereuses dont on fait régulièrement usage à la maison ne sont pas identifiées, surveillées ou contrôlées; les femmes qui travaillent au foyer sont donc mal protégées. On trouve des substances toxiques dans de nombreux produits de nettoyage domestiques, y compris les détergents, les savons, les polis, les cires et les décapants. Certains pesticides et insecticides rapportés du jardin ou utilisés à l'intérieur de la maison sous forme de pièges à fourmis ou de plaquettes insecticides contiennent aussi des substances toxiques[3]. Ces produits domestiques menacent les femmes au foyer à temps plein ainsi que celles qui travaillent à la fois au foyer et à l'extérieur.

Peu importe le lieu de travail, le stress afflige la plupart des travailleuses. Il est une cause première ou secondaire de nombreux problèmes de santé tels que les maux de tête, la fatigue, les ulcères, l'asthme, l'insomnie et les insuffisances coronariennes4. Bien des facteurs contribuent au stress, y compris une surcharge de travail, une maigre rémunération, une faible emprise sur son travail, un manque de reconnaissance, des tâches monotones et des échéances irréalistes[5]. Dans un article intitulé « The Home Is the Workplace[6] », Harriet Rosenberg documente d'autres sources habituelles de stress, notamment un manque de participation à la décision, une faible satisfaction professionnelle, une pénurie d'occasions d'acquérir de nouvelles compétences, un rythme trop lent ou trop rapide, l'obligation de travailler dans un espace bien défini, la discrimination et des rôles professionnels figés, le manque de sécurité d'emploi et le harcèlement; elle souligne que ce stress n'épargne pas celles qui demeurent au foyer ou qui accomplissent d'autres types de tâches.

Une étude effectuée en 1977 par le National Institute for Safety and Health des États-Unis a constaté que les secrétaires arrivaient en deuxième place sur 130 professions quant à l'incidence de maladies provoquées par le stress[7]. Il n'est pas non plus surprenant de constater que de nombreuses femmes affirment que le fait de cumuler les responsabilités d'un travail rémunéré, de la famille et des tâches ménagères augmente considérablement leur niveau de stress.

Le problème de la santé et de la sécurité au travail est complexe : or, le fait que les risques ne soient pas confinés à des endroits que l'on a l'habitude de définir comme des lieux de travail ne fait que l'exacerber. Par exemple, il arrive que des travailleurs rapportent chez eux de la poussière et des produits chimiques sur leurs vêtements et dans leurs cheveux, exposant ainsi sans le vouloir leur famille à des substances dangereuses ou susceptibles de l'être. Sur un plan plus général, les déchets

industriels qui circulent dans l'eau et dans l'air affectent la santé de collectivités entières.

Une des dimensions les plus alarmantes des risques professionnels est leur aptitude à causer des dommages au système génétique ou reproductif. De tels risques guettent non seulement les femmes enceintes et les foetus mais l'ensemble des hommes et des femmes. Les travailleurs touchés peuvent éprouver de sérieux problèmes tel qu'un dysfonctionnement sexuel, la stérilité, les fausses-couches ou la naissance d'enfants avec des vices de conformation[8].

La santé et la sécurité au travail soulèvent de plus en plus d'inquiétude au fur et à mesure que la population prend conscience de l'ampleur du problème. Les travailleuses que leur emploi a blessées ou rendues malades font face à une incapacité à court ou à long terme, à une baisse de revenus et à une perte de travail. Leur productivité diminue, elles se démoralisent et perdent prestige et estime de soi. Beaucoup doivent changer de type de travail; leur vie familiale ainsi que leur aptitude à effectuer les tâches ménagères peuvent en souffrir.

Les employeurs sont sensibles au problème et élaborent des mesures et des programmes pour le régler. Mentionnons entre autres les programmes de conditionnement physique ainsi que les mesures de lutte contre le tabagisme, l'alcoolisme et les maladies cardio-vasculaires.

LES PROBLÈMES JURIDIQUES

La plupart des travailleurs canadiens sont assujettis à des lois qui leur offrent une certaine protection contre les risques pour la santé et la sécurité au travail. Les lois adoptées par les assemblées législatives énoncent les droits et les responsabilités à la fois des travailleurs et des employeurs. De nombreuses lois s'accompagnent de règlements qui précisent les obligations, les normes et les procédures esquissées dans la loi. Ces règlements ont la même force que les lois elles-mêmes. De plus, certains lieux de travail font l'objet de lignes directrices et de codes de pratique établis par l'employeur et destinés à créer un climat propice à la santé et à la sécurité. De telles lignes directrices ont rarement force de loi.

La complexité de la législation

Ni le gouvernement fédéral ni aucune province n'a adopté de loi qui englobe à elle seule tous les aspects de la santé et de la sécurité au travail. Il existe parfois une loi cadre sur la santé et la sécurité ou une série de lois portant sur divers aspects de ce domaine. On trouve en outre des lois qui intéressent certains secteurs précis, tels que les mines ou la construction. La plupart des gouvernements ont aussi des lois qui visent à offrir une protection contre les

risques occasionnés par, entre autres, les pesticides, les explosifs, les contaminants environnementaux et les produits inflammables. Certains travailleurs sont touchés à la fois par la loi qui régit leur lieu de travail et par des lois visant certains risques particuliers.

À cette fragmentation sur le plan des compétences et des lois s'ajoute une répartition entre plusieurs ministères ou organismes des responsabilités d'application de la loi. À l'échelon fédéral, par exemple, 13 ministères ou organismes interviennent dans l'application de 25 lois relatives à la santé et à la sécurité au travail. Il existe 13 sphères de compétence au Canada (le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires) qui comptent 108 organismes différents qui appliquent 241 lois distinctes[9]. Il n'est donc pas surprenant que de nombreux travailleurs aient de la peine à s'y retrouver et à déterminer quels lois et règlements les visent, d'autant plus qu'ils doivent se tenir au courant des modifications. En Ontario, par exemple, on a récemment modifié la loi de manière à y assujettir les professeurs et les assistants dans les universités. Depuis le 1er janvier 1986, la Nouvelle-Écosse a une nouvelle loi sur la santé et la sécurité au travail.

Étant donné la complexité de la structure et de l'application des lois et des règlements en matière de santé et de sécurité au travail, il faut se demander avant tout ce qu'offre cette panoplie. La réponse est simple : une certaine protection pour certaines travailleuses.

Les pages qui suivent présentent un aperçu de certaines dispositions législatives ainsi que du type et de l'ampleur de la protection qu'elles offrent aux travailleuses. Toutefois, les dispositions varient énormément, non seulement d'une sphère de compétence à l'autre, mais aussi d'un lieu de travail à l'autre. Par conséquent, il est important que chaque travailleuse s'assure en premier lieu qu'elle est protégée par une loi; ensuite, elle doit établir précisément la nature de cette protection; enfin, elle doit prendre connaissance des autres moyens dont elle dispose pour l'aider à faire de son lieu de travail un endroit sain et sûr.

Les dispositions législatives

■ Les obligations des travailleurs et des employeurs

En règle générale, la loi oblige la plupart des employeurs à assurer raisonnablement la santé et la sécurité de leurs employés, à appliquer les procédures et les techniques de manière à prévenir ou à réduire les risques de blessure, et à aviser les autorités compétentes en cas d'accident, de blessure ou de décès. De plus, la plupart des sphères de compétence obligent les employeurs à bien enseigner aux travailleurs à exécuter leurs tâches de manière sécuritaire.

La loi rend habituellement les travailleurs responsables de prendre des mesures raisonnables pour protéger leur propre santé et assurer leur propre sécurité ainsi que celles de leurs collègues, d'utiliser les dispositifs de protection prescrits, de faire fonctionner l'équipement de manière sécuritaire et de se renseigner sur les procédures pertinentes.

■ **Les comités de santé et de sécurité**

Les comités de santé et de sécurité composés des employés et de la direction constituent un des moyens les plus efficaces pour les employés d'exercer une certaine emprise sur leur lieu de travail. Ce n'est que depuis 20 ans qu'on a vu apparaître dans ce pays des dispositions législatives prévoyant de tels comités. Ceux-ci se fondent sur la théorie voulant qu'un système qui rend à la fois les employés et la direction d'une entreprise responsables de la santé et de la sécurité soit beaucoup plus efficace et moins dispendieux qu'un système qui se fie uniquement à la tutelle du gouvernement[10].

Exception faite de l'Île-du-Prince-Édouard, toutes les sphères de compétence ont adopté des dispositions législatives prévoyant la création de comités mixtes de santé et de sécurité. Le caractère obligatoire ou facultatif des comités, la taille des effectifs prévus (habituellement de 10 à 20 travailleurs) ainsi que la taille, la composition et le rôle du comité varient selon les dispositions. Les comités sont habituellement autorisés à recevoir des plaintes; à tenir à jour des registres de plaintes, d'accidents et de blessures; à élaborer des programmes d'éducation à l'intention des travailleurs; à participer aux enquêtes et aux sondages en matière de santé et de sécurité; à étudier des rapports portant sur la santé et la sécurité des travailleurs représentés par le comité; à demander à l'employeur de fournir les renseignements que le comité estime nécessaires à l'identification des risques sur les lieux du travail; à mettre au point des programmes et des procédures de protection; et à contrôler les programmes et les procédures en place en matière de santé et de sécurité au travail.

Les syndicats estiment habituellement qu'afin de s'acquitter comme il se doit de son travail, le comité doit jouir d'un accès complet à l'information et d'une autorité suffisante pour prendre des décisions obligatoires relativement au lieu de travail, et que ses membres doivent recevoir une formation rigoureuse. Il arrive parfois que la direction mette en question la quantité de renseignements dont un comité a réellement besoin et qu'elle leur attribue un rôle uniquement consultatif. L'Administration considère aussi que les comités sont consultatifs bien qu'elle leur fournisse parfois renseignements, conseils et formation. Cette variété d'optiques sur le rôle des comités de santé et de sécurité est source de différences entre les diverses sphères de compétence quant à l'autorité et au soutien accordés à ces comités[11].

De nombreux experts croient que l'existence de comités de santé et de sécurité peut permettre de réduire les risques dans certains lieux de travail, mais ils reconnaissent les limites de telles dispositions. En règle générale, la loi ne confère aux comités que des pouvoirs consultatifs : leurs décisions ne lient pas la direction et les comités ne peuvent interrompre les activités de l'entreprise ni empêcher la direction d'introduire une substance, une machine ou un procédé éventuellement dangereux[12]. Au Québec, toutefois, les comités ont des fonctions élargies, y compris le choix du médecin responsable des services de santé, l'approbation du programme de santé et le choix des dispositifs de protection individuelle.

L'interprétation de la loi est également source de problèmes : il arrive qu'on respecte la lettre de la loi sans que les comités fonctionnent comme on l'entendait. En 1983, par exemple, un groupe de travail du NPD qui a examiné la *Loi sur la santé et la sécurité au travail* de l'Ontario a constaté que, dans certains lieux de travail, la direction orientait les comités de santé et de sécurité en exerçant une influence sur les domaines mal définis dans la loi — la convocation et la présidence des réunions, l'établissement de l'ordre du jour et la rédaction des procès-verbaux[13]. Ces manoeuvres ont de toute évidence un effet contraire à celui visé par la création de tels comités mixtes.

Du point de vue des travailleuses, la principale lacune de ces comités vient peut-être de ce que certaines lois permettent à certains lieux de travail d'échapper à l'obligation de créer un comité. L'Alberta, le Manitoba et Terre-Neuve n'exigent pas la création de comités à moins qu'un règlement ou un avis du ministre du Travail ne l'ordonne spécifiquement. D'autres gouvernements prescrivent la création de comités dans des lieux de travail comptant un nombre minimum de salariés, habituellement 10 ou 20. En Ontario, les comités sont obligatoires dans des lieux de travail comptant plus de 20 travailleurs, mais certains lieux de travail sont dispensés spécifiquement de cette obligation. Or, beaucoup de ces endroits sont aussi ceux où les femmes travaillent en plus grand nombre tels que les bureaux, les commerces qui offrent des biens ou des services au public, les ensembles d'habitation, les bibliothèques, les musées, les galeries d'art, les cinémas, les organismes ou les clubs sociaux et, sauf dans les cuisines et les laveries, les restaurants avec permis d'alcool, les hôtels et les motels. Ces dispositions touchent de près de nombreuses femmes qui se voient privées spécifiquement de la protection que peuvent offrir les comités de santé et de sécurité au travail.

■ Le droit à l'information

Les travailleurs ont habituellement le droit d'être informés au sujet de la santé et sécurité au travail, et de recevoir la formation nécessaire pour exécuter leurs tâches en toute sécurité. Afin d'être sensibilisés aux risques actuels ou éventuels, ils doivent pouvoir avoir accès à cette information. Les

comités de santé et de sécurité sont une des meilleures façons de fournir ces renseignements aux salariés. Lorsque de tels comités existent, ils devraient recueillir, à l'intention des travailleurs, des renseignements techniques sur les produits et les procédés utilisés sur les lieux du travail; sur les statistiques sur les accidents et les maladies; sur les résultats des tests et des contrôles; sur les stocks d'agents chimiques et biologiques utilisés sur les lieux du travail; et sur les produits ou procédures qu'on s'apprête à adopter. En l'absence d'un tel comité, les travailleurs syndiqués devraient tenter de garantir leur accès à l'information par l'entremise des conventions collectives. Les travailleurs non syndiqués devraient exercer des pressions sur l'employeur afin qu'il offre sans hésitation une information complète et s'assurer que les employés comprennent les renseignements mis à leur disposition.

■ Le droit de refuser de travailler

Bien que la formulation diffère d'une loi à l'autre, celles-ci accordent habituellement à la plupart des travailleurs le droit de refuser d'exécuter un travail qui mettrait en jeu leur santé ou leur sécurité. Les travailleurs assujettis à la loi provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard constituent l'exception à cette règle.

Les dispositions visent à assurer qu'advenant le cas où un travail mettrait en danger la santé ou la sécurité d'un travailleur ou de ses collègues, celui-ci ne puisse faire l'objet de mesures disciplinaires pour avoir refusé de l'exécuter. Au Québec, on ne peut exercer ce droit s'il met une autre personne en danger immédiat ou s'il s'agit des conditions normales de ce type de travail. En Ontario, les agents de police, les pompiers et les travailleurs des établissements correctionnels ne peuvent refuser de travailler, tandis que les personnes oeuvrant dans les établissements de soins de santé, les foyers de groupe, les services ambulanciers, les laveries, les services alimentaires ou les centrales électriques ne peuvent refuser que lorsque ce refus ne met pas en jeu la vie, la santé ou la sécurité d'une autre personne.

Les diverses interprétations techniques de l'énoncé des lois limitent aussi le droit de refuser de travailler. En Alberta, le danger doit être « imminent »; en Colombie-Britannique, il doit y avoir un risque « indu ». Dans les provinces où la loi stipule que le travailleur peut refuser de travailler lorsqu'il a « raison de croire » à l'existence d'un risque, on peut interpréter différemment cette raison de croire.

Il arrive que le refus de travailler touche d'autres personnes. Par exemple, si une femme sur une ligne de montage refuse de travailler parce qu'elle estime la situation dangereuse, on peut être contraint d'arrêter toute la ligne de montage en attendant de trouver une solution. Dans l'intervalle, les travailleurs ne sont pas toujours assurés d'être rémunérés. Cette situation

peut occasionner du ressentiment et des pressions subtiles; seule la loi québécoise garantit la rémunération des salariés dont le travail est interrompu en raison du refus de travailler d'un collègue[14].

■ **Le contrôle des substances toxiques**

Plusieurs sphères de compétence ont adopté des lois pour contrôler l'introduction et l'utilisation de substances toxiques sur les lieux du travail. Ces dispositions visent souvent la gestion et l'administration du matériel, l'établissement des priorités et des normes, la teneur limite d'exposition, et les procédures obligatoires découlant de ces limites. Toutefois, la terminologie est loin d'être uniforme, même en ce qui a trait à la définition d'une substance toxique.

Lorsqu'il existe un comité de santé et de sécurité, celui-ci peut obtenir des renseignements au sujet des substances toxiques présentes sur les lieux du travail et diffuser ces renseignements aux travailleurs. Certaines conventions collectives obligent l'employeur à fournir au syndicat des fiches techniques sur tous les produits chimiques utilisés sur les lieux du travail[15]. Dans les autres cas, les travailleurs devraient demander à l'employeur de fournir des renseignements sur les produits toxiques utilisés dans l'entreprise.

Une nouvelle loi fédérale — *Le système d'information sur les matières dangereuses utilisées au Canada* — déposée en juin 1987, faciliterait considérablement l'accès des travailleurs à l'information. La loi prévoit la diffusion de fiches techniques sur la sécurité du matériel, l'étiquetage et la formation des travailleurs dans les endroits où l'on utilise des matières dangereuses. On s'attend que les provinces adoptent également ce système.

Les travailleurs devraient disposer des renseignements suivants au sujet des substances toxiques : lesquelles sont utilisées sur les lieux du travail, leur objectif, leur mode d'utilisation, le contact que les travailleurs ont avec ces substances, les effets connus sur la santé, la possibilité d'augmentation du risque d'accident par suite de l'utilisation de ces substances et les possibilités d'une amplification des effets par suite de la combinaison de deux substances ou plus. Les travailleurs devraient aussi savoir s'il existe une teneur limite d'exposition et des conditions particulières en vertu desquelles la substance pourrait générer des produits toxiques, et quelles méthodes de contrôle sont recommandées, disponibles et utilisées[16].

Dans la plupart des provinces, les normes s'inspirent de celles établies par l'American Conference of Governmental Industrial Hygienists (ACGIH), un groupe privé américain. Cet organisme établit des mesures pondérées dans le temps à titre de lignes directrices pour l'établissement d'un niveau acceptable d'exposition aux substances toxiques, appelées valeurs limites d'exposition (VLE). On estime que la plupart des travailleurs peuvent être exposés quotidiennement à maintes reprises aux VLE sans effet néfaste.

Toutefois, le recours aux VLE comporte plusieurs inconvénients, et de nombreux experts sont d'avis qu'elles ne devraient pas servir à établir les teneurs limites d'exposition.

Environ 600 substances font l'objet de VLE; c'est donc dire qu'il y a des milliers de substances utilisées au travail pour lesquelles il n'existe aucune VLE. On a évalué à 15 000 le nombre de substances utilisées couramment dans l'industrie, et ce chiffre est multiplié bien des fois si l'on tient compte de tous les lieux de travail[17]. De plus, il arrive souvent qu'on recourt aux VLE comme si une seule substance était utilisée : or, on trouve rarement un lieu de travail où il n'existe qu'une seule substance. On ne connaît à peu près rien des effets de leur utilisation combinée.

Le système de teneurs limites d'exposition créé par l'ACGIH et utilisé au Canada diffère de celui des autres pays. En cas de disparités, lequel est le plus sûr? Il se peut, par exemple, que certaines VLE soient trop élevées. Dans le passé, les normes relatives à l'amiante s'inspiraient d'études qui ne révélaient pas que l'amiante pouvait causer le cancer. On a modifié les normes, mais certains travailleurs avaient déjà contracté le cancer; on ignore si les nouvelles normes sont en fait suffisantes pour protéger les travailleurs exposés à l'amiante.

L'ACGIH reconnaît que ses VLE ne protégeront pas tous les travailleurs tout le temps; il ne s'agit que de lignes directrices. Toutefois, au Canada, la législation renvoit souvent à ces VLE qui acquièrent ainsi force de loi. Par conséquent, une norme qui ne devait servir que de ligne directrice sert souvent de règle pour déterminer ce qui est « sûr ».

■ L'interdiction de représailles

Idéalement, les travailleurs devraient être protégés contre les représailles pour avoir participé à toute activité légitime reliée à la santé et à la sécurité. La protection législative contre les représailles est toutefois très inégale. Au Yukon et à l'Île-du-Prince-Édouard, la loi ne prévoit aucune protection. La plupart des lois provinciales abordent la question en énumérant certaines activités qui sont spécifiquement protégées contre les représailles, telles que l'exercice du droit de refuser un travail dangereux ou la participation à un comité mixte de santé et de sécurité. La plupart de ces listes ne sont pas très complètes. La loi ontarienne semble offrir la meilleure protection puisqu'elle interdit à l'employeur d'exercer des représailles contre les travailleurs qui ont agi en conformité avec la loi ou ses règlements.

Les travailleurs peuvent souvent éprouver de la difficulté à démontrer que tel ou tel geste constitue une représaille. Il se peut que les employeurs ne prennent aucune mesure officielle, telle qu'une réprimande ou un congédiement, afin de punir le travailleur, mais qu'ils recourent plutôt à des formes plus subtiles de harcèlement, telles que l'affectation d'un

travailleur qui a porté plainte en matière de santé et de sécurité à une tâche servile ou déplaisante. Dans un livre intitulé *Canadian Occupational Health and Safety Law Handbook*, Michael Nash souligne que les cas difficiles comportent des situations où un employé qui aurait agi par souci légitime de sa santé et de sa sécurité n'a pas échappé au congédiement ou aux mesures disciplinaires en raison de ses antécédents de travail[18]. Nash rapporte un cas où une commission des relations de travail a jugé qu'une employée s'était plainte à juste titre d'un chauffage insuffisant tout en donnant raison à l'employeur de l'avoir congédiée pour l'insubordination dont elle avait fait preuve en signalant sa plainte et, par la suite, en menaçant son employeur.

- **Les dispositions d'exécution**

L'exécution de la plupart des lois s'appuie sur un énoncé des devoirs, des droits et des responsabilités des inspecteurs et sur une description détaillée des infractions et des peines pour inobservation de la loi. La législation en matière de santé et de sécurité au travail découle en général de la prémisse voulant que la majorité des personnes qui y sont assujetties s'acquitteront volontairement des responsabilités qu'on leur impose et respecteront les normes minimums prescrites. Les inspecteurs sont chargés d'assurer le respect de la loi.

De nombreuses sphères de compétence, cependant, n'ont pas assez d'inspecteurs. Comme le faisait remarquer un chercheur :

> Le nombre moyen d'entreprises et d'employés par inspecteur est élevé comparativement au temps et aux ressources nécessaires à une vérification efficace des risques environnementaux et comportementaux au travail [...] les services d'inspection ont dû réduire le temps consacré aux inspections individuelles afin d'accroître la fréquence des inspections dans une variété de lieux de travail. Par conséquent, les inspecteurs estiment souvent qu'ils jouent le rôle d'un coordonnateur de la sécurité pour les entreprises individuelles qui attendent leur visite avant de prendre des mesures pour éliminer les risques dans leur entreprise[19].

Lorsqu'il s'avère impossible de faire respecter volontairement la loi, on a habituellement recours à des ordonnances de cessation de travail et à des poursuites assorties d'amendes et(ou) d'emprisonnement. Toutefois, on ne respecte pas toujours les ordonnances émises par les inspecteurs. Par exemple, de 1979 à 1983, une entreprise de Windsor (Ontario) a été sommée 29 fois d'éliminer la poussière dans son usine. La presse s'est emparée de l'affaire après que l'employeur eût systématiquement fait fi de l'ordonnance et qu'un travailleur eût contracté une maladie causée par la poussière[20].

Lorsqu'on intente des poursuites contre les employeurs, le taux de condamnation est très bas. De plus, les amendes imposées sont souvent si minimes qu'elles ne peuvent vraiment avoir un effet préventif. En Alberta, l'amende maximum est de 15 000 $, mais l'amende moyenne par condamnation en 1983 n'atteignait que 1533 $[21].

■ Les exemptions

Malgré les lacunes reconnues des lois et de leur exécution, certains travailleurs n'obtiennent même pas la protection limitée offerte par la loi. La plupart des lois visent les travailleurs qui relèvent de la compétence de l'assemblée législative pertinente. Plusieurs provinces prévoient cependant des exceptions spécifiques. Les domestiques, les ouvriers agricoles et les travailleurs occasionnels font, dans certaines provinces, l'objet d'une exclusion spécifique. À l'Île-du-Prince-Édouard, les travailleurs municipaux sont exclus. Cette disposition d'exclusion prive de nombreuses travailleuses, partout au pays, de la protection de la loi.

En résumé, l'approche réglementaire de l'hygiène et de la sécurité professionnelles affiche certaines faiblesses inhérentes. Il n'existe aucune norme minimum en cette matière : les dispositions varient d'une sphère de compétence à l'autre. La législation est un dédale de lois, de règlements et de normes. Les compétences sont réparties non seulement entre les gouvernements fédéral, provinciaux et territoriaux mais aussi entre plusieurs ministères à chaque niveau. L'existence de lois peut inspirer aux travailleurs un faux sentiment de sécurité car il arrive que celles-ci soient mal contrôlées ou appliquées. Dans de nombreux cas, la formulation est ambiguë, et les travailleurs ne jouissent pas d'autant de protection qu'ils pourraient le croire. De nombreux travailleurs, et en particulier des femmes, ne sont pas protégés, même lorsqu'une loi existe. La loi s'avère particulièrement faible au chapitre de la protection contre les risques pour la reproduction.

LES RISQUES POUR LA REPRODUCTION

Les lieux de travail peuvent être source de problèmes de reproduction et de dommages génétiques, et présenter des risques pour le foetus. Certains des risques ont été identifiés, d'autres font l'objet de spéculations tandis que d'autres encore demeurent inconnus. Les risques pour la reproduction peuvent avoir de graves conséquences car ils mettent en jeu non seulement la santé des travailleuses mais aussi celle des générations à venir.

Les risques pour le système de reproduction ne sont pas toujours évidents, et il n'est pas toujours facile d'établir la relation de cause à effet. Le plomb, par exemple, cause des troubles nerveux, des maladies sanguines et des malformations congénitales. Toutefois, on a aussi démontré qu'il rendait

les hommes stériles et provoquait des avortements spontanés chez les conjointes des travailleurs qui y sont exposés[22]. Dans les salles d'opération, les infirmières qui sont exposées aux gaz anesthésiques ont aussi un taux élevé d'avortements spontanés.

Certains employeurs ont réagi aux risques pour la reproduction en interdisant certains lieux de travail aux femmes enceintes ou aux femmes en âge de procréer, entre autres parce qu'un employeur peut faire l'objet de poursuites s'il est prouvé qu'une malformation congénitale découle de l'exposition à un risque au travail. Au lieu d'exclure ces travailleuses, il est possible d'avoir recours à des contrôles techniques pertinents et efficaces ou d'utiliser des substances moins dangereuses. Toutefois, le coût de telles mesures a incité certains employeurs canadiens — tels que Inco Limited, General Motors du Canada, Ontario Hydro et Hudson Bay Mining and Smelting — à interdire certains emplois aux femmes fertiles[23]. Cela est survenu dans des lieux de travail à prédominance masculine tels que les fonderies, les usines de batteries et d'autres lieux de travail aux risques connus, notamment le chlorure de vinyle, le plomb ou la radiation. Certaines femmes ont donc eu recours à la stérilisation afin de conserver leur emploi.

La politique voulant qu'on interdise certains emplois aux femmes pour leur éviter d'éventuels problèmes de reproduction est pour le moins spécieuse, et ce pour plusieurs raisons. En premier lieu, elle tient pour acquis que toutes les femmes fertiles deviendront enceintes. Deuxièmement, elle témoigne de deux poids deux mesures puisqu'elle sous-entend que les risques pour la reproduction sont assez graves pour justifier le retrait préventif de femmes fertiles de certains lieux de travail bien précis. Or, il existe des risques pour la reproduction dans de nombreux emplois traditionnellement féminins, mais les employeurs n'ont nullement tenté d'empêcher les femmes de les occuper. Les soins infirmiers et l'enseignement, par exemple, présentent des risques professionnels bien définis, mais personne n'a tenté d'interdire aux femmes de travailler dans des hôpitaux ou des écoles, ou dans d'autres lieux où elles ont l'habitude de travailler tels que les établissements de nettoyage à sec ou de coiffure. Ces mesures d'exclusion font également fi du fait que les risques professionnels touchent aussi la capacité de reproduction des hommes. Il existe des preuves convaincantes voulant qu'une vaste gamme de substances causent infertilité et impuissance chez les hommes. En dernier lieu, la politique d'exclusion rejette la responsabilité en matière de santé et de sécurité sur le travailleur plutôt que sur le propriétaire et la direction de l'entreprise.

La loi n'offre qu'une protection fort restreinte. Au Québec, la *Loi sur la santé et la sécurité du travail* de 1979 donne aux femmes enceintes ou qui allaitent le droit d'être affectées à des lieux de travail qui ne posent aucun danger physique. S'il n'y a pas d'emploi sûr, la travailleuse peut cesser de travailler et recevoir des prestations d'assurance contre les accidents de travail. Cette loi est unique au Canada. Malgré son caractère progressiste, elle n'est pas dépourvue d'inconvénients. Elle passe sous silence la possibilité

de dommages génétiques. Elle ne peut garantir que l'enfant à naître ne subira aucun dommage avant qu'une femme sache qu'elle est enceinte. De plus, elle ne protège nullement les autres travailleurs exposés aux mêmes risques; elle prévoit le retrait préventif des femmes enceintes ou qui allaitent plutôt que la réduction ou l'élimination du risque dans le but de protéger l'ensemble des travailleurs.

Les femmes empruntent d'autres voies dans l'espoir d'obtenir une protection contre les risques professionnels pour la reproduction. On recourt aux droits de la personne, aux relations de travail et au système judiciaire pour contester les politiques des employeurs en matière de risques pour la reproduction. Au moment d'écrire ces lignes, la Commission canadienne des droits de la personne avait été saisie d'une plainte portée par un groupe d'employés de la Hudson Bay Mining and Smelting du Manitoba. Ces derniers prétendent que l'entreprise fait preuve de discrimination à l'égard tant des hommes que des femmes en interdisant à celles-ci de travailler dans les endroits où il y a une forte exposition au plomb, tout en soumettant les hommes à un risque élevé. De plus, il se peut qu'un précédent soit créé par une travailleuse qui poursuit son ancien employeur au nom de son enfant dont les malformations congénitales auraient été causées par une surexposition à des produits chimiques au début de la grossesse[24].

On a aussi eu recours avec succès aux négociations collectives pour améliorer la protection contre les risques pour la reproduction. On songe surtout aux travailleuses enceintes qui ont négocié le droit de ne pas travailler près des terminaux de visualisation au cours de la grossesse.

La possibilité de recourir à la *Charte canadienne des droits et libertés* pour contester les politiques discriminatoires reliées aux risques pour la reproduction sur les lieux du travail a été évoquée. On a également proposé d'invoquer le droit légal de refuser un travail dangereux.

Le but ultime est de toute évidence un lieu de travail qui garantisse la santé de l'ensemble des travailleurs et des générations à venir. Il faudra cependant peut-être attendre longtemps avant d'atteindre ce but. On n'a pas encore identifié tous les risques pour la reproduction; l'établissement de normes visant les risques connus prend beaucoup de temps et les risques sont nombreux. Les employeurs hésitent parfois à prendre des mesures qui pourraient s'avérer dispendieuses.

Étant donné ces problèmes, force est d'admettre que, dans certains cas, il faut se résigner à empêcher que les travailleuses susceptibles soient exposés aux risques pour la reproduction. Toutefois, comme le souligne Marianne Langton, de telles dispositions obligent souvent à manoeuvrer entre les exigences de l'équité professionnelle et celles de la santé[25]. Langton énonce plusieurs facteurs dont il importe de tenir compte si l'on choisit d'emprunter cette voie, entre autres la définition de la travailleuse susceptible, l'indemnisation des travailleuses qui sont privées ou exclues de

certaines tâches, l'évaluation du risque en question et le respect du droit des travailleuses d'être responsables de leur vie professionnelle et reproductive. Il n'est pas facile d'équilibrer tous ces facteurs. On a proposé le retrait ou l'exclusion d'un travailleur au cours de périodes de « sensibilité reproductrice temporaire », c'est-à-dire au cours de la grossesse, de l'allaitement, ou des périodes de tentatives de conception[26].

Bien que les mutations ou les révocations constituent une option, il importe de considérer de telles mesures comme des palliatifs et non comme des solutions. Les travailleurs doivent continuer de revendiquer des lieux de travail sains. Le choix entre un emploi et le droit à la reproduction qu'on offre actuellement à certains travailleurs, avant tout des femmes, est inacceptable.

CONCLUSION

Il est évident que les lois actuelles n'arrivent pas à protéger les travailleurs contre les risques professionnels. Un grand nombre ne sont pas protégés, la protection et son ampleur varient énormément d'une sphère de compétence à l'autre, les lois ne sont pas toujours bien appliquées ou contrôlées, et les peines sont mineures ou inefficaces. Mais ce qui est encore plus pertinent, c'est que la loi ne vise pas réellement les risques qui existent là où la plupart des femmes travaillent. Les lois et règlements sur la conception des postes de travail, sur les vapeurs des machines à copier, sur les immeubles scellés et mal ventilés, sur les gaz anesthésiques, sur les virus, sur les machines bruyantes, sur le stress et sur de nombreux autres risques débilitants auxquels font face quotidiennement les travailleuses brillent par leur absence.

Il faut certes modifier les lois, mais les femmes doivent aussi étudier d'autres options pour assurer un climat de travail sain et sûr. Cela vaut pour toutes les travailleuses, qu'elles occupent un emploi rémunéré, qu'elles soient au foyer, ou les deux.

Les femmes syndiquées peuvent recourir aux négociations collectives pour obtenir et mettre en oeuvre des mesures qui vont au-delà des dispositions législatives. La loi ne prescrit que des normes minimums de protection pour les travailleurs; les négociations collectives peuvent procurer des améliorations et attirer l'attention sur les domaines où il faut agir. Lorsque la loi n'impose aucun comité de santé et de sécurité, leur création peut faire l'objet d'une négociation. Ces comités offrent la possibilité d'opérer des changements importants sur les lieux du travail en éduquant les travailleurs, en contrôlant l'environnement et en exigeant des améliorations. La santé et la sécurité surgissent de plus en plus à la table des négociations au fur et à mesure que les travailleurs prennent conscience de la panoplie de risques auxquels ils sont exposés. Certains syndicats ont récemment crié victoire lorsqu'ils ont réussi à négocier une amélioration des conditions de

travail des opératrices de terminaux de visualisation : ils ont obtenu notamment des pauses périodiques, une protection pour les yeux et des congés pour les travailleuses enceintes ainsi qu'une inspection et un entretien régulier des machines.

Les conventions collectives et d'autres mécanismes tels que les appels et les procédures de grief permettent aux travailleurs syndiqués de jouir d'une bien meilleure protection que leurs collègues non syndiqués au chapitre de la santé et de la sécurité. Toutefois, les femmes non syndiquées, y compris celles qui travaillent au foyer, peuvent créer des organismes en dehors du cadre syndical pour régler les problèmes de santé et de sécurité. Dans certaines villes, de tels groupes partagent l'information et font connaître les problèmes reliés au travail. Mentionnons, à titre d'exemple, le Windsor Occupational Safety and Health Group. À Vancouver, on trouve le Women's Action on Occupational Health. Aux États-Unis, le Women's Occupational Health Resource Center est bien connu et respecté comme source de renseignements. Le groupe effectue des enquêtes sur les milieux de travail et les problèmes professionnels, publie un bulletin périodique, contrôle la législation, offre les services de conférenciers et exerce des pressions en faveur de changements.

Afin de faire évoluer la situation, les femmes doivent apprendre à connaître leur lieu de travail, les produits et les procédés utilisés, les risques auxquels elles (et leur famille) sont exposées et la protection législative dont elles jouissent. Pour ce faire, elles doivent participer à des comités ou à des groupes de santé et de sécurité, ou en former. Les travailleuses ne peuvent se fier à l'État pour garantir la santé et la sécurité des lieux de travail. En l'absence de lois adéquates, les travailleuses elles-mêmes doivent exercer des pressions en vue d'obtenir des améliorations qui permettront à chacune de jouir d'un milieu de travail sain et sûr.

NOTES

1. Extrait d'une lettre à *Women's Voice* (décembre 1979), cité dans Marianne Craig, *Office Workers' Survival Handbook: A Guide to Fighting Health Hazards in the Office*, British Society for Social Responsibility in Science (Londres : BSSRS Publications, 1981), p. 125.

2. Voir Jeanne Stellman, *Women's Work, Women's Health: Myths and Realities* (New York : Pantheon Books, 1977), pour un excellent ouvrage sur les risques professionnels auxquels sont exposées les femmes.

3. Harriet Rosenberg, « The Home Is the Workplace », in *Double Exposure: Women's Health Hazards on the Job and at Home*, éd. Wendy Chavkin (New York : Monthly Review Foundation, 1984), pp. 229-234.

4. Windsor Occupational Safety and Health Council, *A Worker's Guide to Health and Safety*, éd. Cecilia Deck, John Jackson et Hawley Shields (Toronto : 1982), p. 47.

5. Jeanne Stellman, *Women's Work*, pp. 54-80.

6. Harriet Rosenberg, « The Home Is the Workplace », pp. 223-227.

7. *National Safety News* (janvier 1979).

8. Nancy Miller Chenier, *Fécondité humaine et lieu de travail : à vos risques et périls* (Ottawa : Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1982), p. 4.

9. Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail, *Une mosaïque de mosaïques : rapport sur l'hygiène et la sécurité des travailleurs au Canada* (Don Mills (Ont.) : CCH Canadian, 1983), p. 20.

10. Michael Izumi Nash, *Canadian Occupational Health and Safety Law Handbook* (Don Mills (Ont.) : CCH Canadian, 1983), p. 59.

11. *Ibid.*, p. 60.

12. *Ibid.*, p. 74.

13. NDP Task Force on Occupational Health and Safety (Ontario), *Not Yet Healthy, Not Yet Safe* (Toronto : 1983), p. 5.

14. Michael Izumi Nash, *Law Handbook*, p. 116.

15. Fédération des travailleurs de l'Ontario, *Occupational Health and Safety: A Training Manual* (Toronto : 1982), p. 63.

16. *Ibid.*, pp. 54-60.

17. *Ibid.*, p. 65.

18. Michael Izumi Nash, *Law Handbook*, pp. 163 et 164.

19. Hushion, Ogilvie Associates Limited, *An Assessment of the Effectiveness of Government Decision-Making Processes in the Field of Occupational Health and Safety*, rapport technique n^{o} 5, (Ottawa : Conseil économique du Canada, 1981), pp. 34 et 35.

20. « Firm Told 29 Times to Clean Up Dangerous Dust », *Toronto Star*, 24 janvier 1985.

21. Alberta, Occupational Health and Safety Division.

22. Fédération des travailleurs de l'Ontario, *Occupational Reproductive Hazards* (Toronto : s.d.), p. 11.

23. Marianne Langton, « Is Your Job Hazardous to Your Health? », in *Still Ain't Satisfied: Canadian Feminism Today*, éd. Maureen Fitzgerald, Connie Guberman et Margie Wolfe (Toronto : The Women's Educational Press, 1982), p. 183.

24. « Lawsuit Against Factory Unique in Canada », *Canadian Occupational Health and Safety News*, vol. 7, n^{o} 50 (17 décembre 1984), p. 1. Cité dans Marianne Langton, « Protecting Workers from Reproductive Hazards », communication prononcée à la Conférence biennale de l'Association nationale de la femme et le droit, février 1985, p. 3.

25. Marianne Langton, « Protecting Workers from Reproductive Hazards », p. 5.

26. *Ibid.*, p. 7.

CHAPITRE SEPT

LES FEMMES ET LES SYNDICATS

Les travailleuses canadiennes ont été mal représentées au sein des syndicats. Beaucoup des anciennes attitudes négatives à l'égard de la participation des femmes à la population active sont maintenant disparues. Pourtant, collègues et employeurs dressent de nombreux obstacles à la participation égale des femmes au mouvement syndical.

Au cours des 25 dernières années, la population active féminine a augmenté de 175 %, passant de près de deux millions de femmes à cinq millions, tandis que la main-d'oeuvre masculine n'augmentait que de 45 %. Cette croissance du taux d'activité des femmes s'est accompagnée d'une augmentation sensible de leur participation aux syndicats : une hausse de 300 % chez les femmes comparativement à 65 % chez les hommes. L'augmentation du nombre de femmes au travail ne suffit pas à elle seule à expliquer leur syndicalisation accrue. Depuis le début des années 1970, le taux de croissance de la participation des femmes aux syndicats a dépassé de 12 % l'augmentation de leur taux d'activité; par contre, le taux de syndicalisation des hommes a été inférieur de 12 %[1].

Malgré cette progression considérable, les femmes ne composent toujours que 38,5 % des effectifs syndicaux[2]. Le tableau 7.1 présente le niveau de syndicalisation chez les travailleuses et les travailleurs du Canada.

Ni l'intégration rapide des femmes à la population active ni leurs luttes politiques des quelques dernières décennies ne leur ont procuré beaucoup plus d'égalité sur le marché du travail. Selon une évaluation récente, les hommes reçoivent toujours un salaire moyen plus élevé, peu importe le groupe d'âges, le groupe professionnel, le niveau d'instruction ou le lieu de résidence au Canada, et peu importe qu'il s'agisse d'un emploi à temps plein ou à temps partiel[3].

Ce chapitre porte sur les raisons historiques, sociales et économiques de la faible syndicalisation des femmes canadiennes. On y approfondit aussi certaines questions fondamentales. La sous-représentation syndicale des femmes nuit-elle à leur situation économique? Les syndicats répondent-ils vraiment aux besoins et aux préoccupations des travailleuses? Créent-ils plus de problèmes qu'ils n'offrent de solutions dans la lutte des travailleuses en faveur de l'égalité au sein de la population active?

Tableau 7.1 Effectifs syndicaux et conventions collectives chez les travailleurs rémunérés au Canada

	Femmes	Hommes	Total
Pourcentage de la population active	42,2	57,8	100
Pourcentage de syndiqués	31,9	41,4	37,2
Pourcentage visé par les conventions collectives	36,6	46,0	41,8
Pourcentage du total des effectifs syndicaux	38,5	61,5	100

Source : Statistique Canada, données inédites tirées de l'Enquête sur l'adhésion syndicale, section spéciale de *La population active*, 1984.

LES PREMIÈRES ANNÉES

Il n'existe malheureusement que de rares études historiques des travailleuses canadiennes. Depuis que Jean Scott a fait paraître son ouvrage innovateur sur les travailleuses de Toronto en 1891, on n'a publié que très peu de travaux universitaires sur les femmes au travail et encore moins sur le rôle de ces femmes au sein du mouvement syndical canadien[4]. Cette lacune provient surtout de ce que les femmes ont composé une proportion sensiblement plus faible des syndiqués que les hommes. Il est aussi plus difficile d'obtenir des renseignements sur l'histoire professionnelle des femmes. Les sources de recherche traditionnelle sur le travail — les dossiers des syndicats et des conseils du travail, la presse syndicale et les documents du gouvernement — sont d'une utilité restreinte pour l'étude de l'histoire des femmes[5].

Cependant, l'étude de la syndicalisation des femmes ou de leur rôle au sein des syndicats n'englobe qu'une partie de l'expérience des femmes au travail. Elle nous limite à l'étude de l'histoire des syndicats, « mâles » par surcroît. Les études du rôle des femmes au sein des syndicats doivent tenir compte de leur expérience globale de travail puisque leur activité syndicale est inséparable de leur vie sociale, ethnique et familiale[6].

On peut se faire une idée des problèmes qu'ont éprouvés les femmes en examinant leurs conditions de travail au tournant du siècle. En

1871, les femmes et les enfants composaient 50 % des effectifs dans l'industrie légère (la chaussure, l'imprimerie, le tabac)[7]. Presque sans exception, les femmes travaillaient dans des pires conditions que les hommes et gagnaient rarement assez pour subvenir à leurs propres besoins; leur salaire était habituellement inférieur au minimum vital. En 1913 par exemple, la travailleuse d'usine gagnait en moyenne 4,50 à 5,50 $ par semaine tandis qu'on estimait à 7 $ par semaine la rémunération minimum vitale[8]. Les travailleuses non spécialisées gagnaient beaucoup moins que les travailleurs non spécialisés. Les employeurs ne semblaient avoir nullement honte d'une telle situation, comme en témoignent les propos d'un fabricant de vêtements prêts-à-porter parus dans un quotidien en 1897 :

> Je ne traite pas les hommes trop mal, mais je me reprends en abusant des femmes. J'ai une fille qui peut faire aussi bien le même travail qu'un homme; elle gagne 5 $ par semaine. L'homme qui travaille à ses côtés gagne 11 $. En moyenne, cependant, les filles gagnent 3,50 $ par semaine et certaines ne gagnent seulement que 2,90 $ par semaine[9].

Afin de protester contre leurs mauvaises conditions de travail et leur faible rémunération, les femmes en étaient réduites à passer d'un emploi à l'autre. Cela aidait peut-être à soulager leur monotonie mais n'améliorait que fort peu leurs conditions de travail.

Malgré l'inéquité des salaires, les femmes ne se sont pas syndiquées en grand nombre en raison de leur fragmentation et de leur isolement professionnels. La commission royale qui enquêtait en 1896 sur le système des ateliers de pressurage a révélé que la majorité des femmes avaient un emploi à domicile où les lois industrielles ne s'appliquaient pas et où les travailleuses avaient peu de rapports avec leurs collègues. La fragmentation était aussi le lot des domestiques, des travailleuses de bureau et des travailleuses d'usine; cette situation entravait considérablement toute tentative d'organisation[10].

Puisque les femmes étaient presque toutes des travailleuses non spécialisées, les employeurs pouvaient les remplacer facilement en cas de grève. Il existait à l'époque un réservoir quasi inépuisable de travailleuses, en majorité des immigrantes, prêtes à travailler pour presque rien. De plus, le rapport publié en 1889 par la Commission royale sur les relations entre le capital et le travail au Canada avait révélé que les employeurs s'opposaient énergiquement aux tentatives de syndicalisation des femmes[11]. Même lorsque celles-ci travaillaient aux côtés des hommes à titre de travailleuses ordinaires et qu'elles avaient l'occasion de devenir membres des syndicats organisés par les hommes, il semble qu'elles aient été davantage la cible de l'intimidation des employeurs. On a même témoigné que, dans certains cas, les femmes qui devenaient membres d'un syndicat faisaient l'objet d'un congédiement automatique.

De plus, le type de travail effectué par les femmes se prêtait mal à la syndicalisation. À la fin du siècle dernier, 41 % des femmes actives occupaient un emploi de domestique. Selon les chiffres du recensement de 1891, les femmes travaillaient surtout comme bonnes et couturières (des métiers relevant des tâches ménagères). Ces emplois isolaient les femmes les unes des autres[12]. On les surveillait de près, elles avaient peu de congés et n'avaient habituellement besoin que de très peu d'expérience de travail. La plupart des travailleuses de l'époque étaient jeunes et célibataires puisque, pour la plupart des femmes, le mariage marquait leur retrait de la population active. Tout comme aujourd'hui, les femmes mariées qui occupaient un emploi devaient en outre s'acquitter des responsabilités familiales. Il ne leur restait donc que peu de temps pour participer aux activités syndicales ou aux grèves. Les quelques femmes mariées qui travaillaient à l'extérieur du foyer le faisaient souvent par intermittence, au rythme de leurs grossesses.

Les syndicats de métiers — les premiers syndicats forts à voir le jour à la fin du XIX^{e} et au début du XX^{e} siècle — étaient habituellement peu enclins à admettre les femmes. Ces associations de travailleurs spécialisés avaient comme objectifs de préserver des normes de travail élevées et de limiter l'adhésion afin de faire mousser la demande de leurs services. Les femmes ne jouissaient pas d'une chance égale d'acquérir des compétences professionnelles et, en raison du caractère intermittent de leur vie active, les ouvriers qualifiés n'étaient pas intéressés à les prendre comme apprenties. À leurs yeux, les femmes étaient des ouvrières non spécialisées et bon marché qui leur volaient leur marché.

Pour toutes ces raisons — le travail intermittent, le manque de compétence, le manque d'expérience en milieu de travail, les exigences des tâches ménagères, l'isolation au travail et l'opposition des employeurs —, les femmes se heurtaient habituellement à des obstacles insurmontables lorsqu'elles souhaitaient participer aux activités syndicales. Les hommes qui s'engageaient pleinement dans le mouvement syndical devaient souvent y consacrer un temps, des énergies et un dévouement extraordinaires. Les travailleuses n'étaient tout simplement pas en mesure de fournir un tel effort[13].

Les attitudes à l'égard des femmes au travail au début du siècle

En 1921, 20 % des femmes âgées de plus de 14 ans travaillaient à l'extérieur du foyer. Cela n'a pourtant pas empêché le ministère du Travail du Québec de publier les commentaires suivants dans son rapport annuel de 1922 :

> Le travail de la femme à l'extérieur du foyer est une des tristes nouveautés du monde moderne; c'est une vraie hérésie sociale [...] De telles singularités ne sont que le fait d'une crise passagère, la crise sociale

> du moment [...] Quant au travail de la femme célibataire, il serait merveilleux qu'un jour ou l'autre la société puisse trouver une formule économique qui lui permette de s'en dispenser[14].

Au Canada, l'idéologie victorienne voulait que les femmes soient inférieures aux hommes en plus d'être fragiles et émotives, et d'avoir besoin de protection. L'idéal féminin alliait la piété, la pureté et un engagement total à la vie domestique. Le seul rôle essentiel de la femme était celui d'épouse et mère.

De toute évidence, les femmes au travail contredisaient cette idéologie et suscitaient par conséquent inquiétudes et discussions. Les groupes de femmes bourgeoises, les réformateurs, les inspecteurs d'usine et les travailleurs percevaient tous les travailleuses comme une « crise sociale » qui occasionnait des problèmes de propreté, de moralité et de santé aux futures mères[15].

Le mouvement syndical estimait aussi que la place des femmes était au foyer. Les pages consacrées aux femmes dans les publications syndicales renfermaient des articles sur les épouses et les mères des syndiqués ainsi que des recettes et des propos sur la mode. Un article paru en 1907 et intitulé « The Influence of Women in the Labour Movement » traitait exclusivement du rôle que pouvaient jouer les femmes à titre de consommatrices, d'épouses et de mères. Pas un mot sur les femmes au travail ou dans les syndicats[16].

À vrai dire, l'opposition la plus farouche à la syndicalisation des femmes venait souvent du mouvement syndical lui-même. Pour des raisons dites « humanitaires », les chefs syndicaux voulaient soulager les travailleuses des misères de la vie industrielle plutôt qu'améliorer leurs conditions de travail et leur salaire. On prônait ouvertement l'exclusion des femmes de la population active. Le Congrès des métiers et du travail du Canada demandait, dans son programme en 16 points de 1898,

> [...] l'abolition du travail des enfants de moins de 14 ans et du travail des femmes dans tous les secteurs de la vie industrielle tels que les mines, les ateliers, les manufactures, etc.[17]

Les syndiqués étaient habituellement d'avis que les femmes qui travaillaient avaient tendance à faire baisser le salaire des hommes et à empêcher un certain nombre de jeunes hommes de travailler[18]. En 1904, les relieurs de Montréal déclenchèrent une grève pour obliger les employeurs à congédier les femmes. En 1907, le même syndicat négocia des augmentations plus faibles pour les femmes, déjà mal payées. Les relieurs devaient gagner de 13,50 à 14,50 $ la semaine tandis que les relieuses ne devaient recevoir que de 5 à 5,50 $[19].

Malgré les attitudes qui prévalaient, les travailleuses ont réussi progressivement à se tailler une place dans les syndicats. Même en prônant l'exclusion des femmes de la population active, le mouvement syndical commença à appuyer la syndicalisation de celles qui continuaient à travailler. En 1914, le Congrès des métiers et du travail du Canada remplaça son appel à l'exclusion par un appel à un salaire égal pour un travail égal pour les hommes et pour les femmes[20]. On a vu à l'occasion le mouvement syndical, des syndicats locaux ou des groupes de syndiqués appuyer les droits des femmes à titre de travailleuses. Par exemple, au cours de la grève de 1907 à la Toronto Bell Telephone, les bagagistes refusèrent de travailler lorsque des briseurs de grève débarquèrent à leur hôtel. En 1912, une grève des travailleuses de la chaussure au sujet d'une baisse de salaire reçut l'appui public du syndicat et des syndiqués, qui débrayèrent en signe de solidarité[21].

Au cours de la Première Guerre mondiale, de nombreuses femmes entrèrent sur le marché du travail, et l'opposition au travail des femmes s'atténua. Toutefois, on considérait cet accroissement du taux d'activité des femmes comme une aberration temporaire à laquelle mettrait un terme le retour des soldats.

Jusqu'aux années 1940, le gouvernement fédéral était partisan de remplacer le travail domestique par le travail rémunéré[22]. Comme solution aux « problèmes d'après-guerre des femmes », on a entre autres proposé le versement d'allocations familiales (aux femmes) et des programmes de formation aux travaux ménagers.

L'évolution de l'économie et de la main-d'oeuvre après la Seconde Guerre mondiale

La Seconde Guerre mondiale marqua la fin de la Dépression et le début de la plus longue période ininterrompue de prospérité que l'économie capitaliste mondiale ait jamais connue[23]. Elle signala aussi un revirement de la position du gouvernement qui prônait, avant la guerre, une politique radicale de laissez-faire. Le *Livre blanc sur l'emploi et le revenu* publié en 1945 signalait que le gouvernement entendait maintenant manipuler les niveaux de demande globale pour maintenir « un niveau d'emploi et de revenu élevé et stable »[24]. Les politiques de stabilisation, les régimes d'assurance-santé, les pensions et d'autres programmes entraînèrent une augmentation considérable des dépenses de l'État. De 1951 à 1971, celles-ci quadruplèrent pour atteindre un montant équivalant au tiers du produit national brut (PNB). L'État est aussi devenu un important employeur. En 1971, les gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux employaient plus d'un million de personnes[25].

Cette restructuration de l'économie entraîna un déclin du secteur agricole, à prédominance masculine, et une expansion des services, de la finance et du commerce, où les femmes avaient plus de chance de trouver un

emploi. Sur le plan de la main-d'oeuvre, le secteur primaire connut un déclin tant absolu que relatif de 1951 à 1971, le secteur secondaire conserva plus ou moins sa place relative et le secteur tertiaire connut une expansion énorme. La demande de travailleurs dans les secteurs traditionnellement féminins et dans les industries offrant une faible rémunération augmenta, tandis que le nombre d'emplois dans les secteurs à prédominance masculine accusa une lente augmentation ou même un déclin[26].

Les nouveaux produits, les nouveaux appareils ménagers et les nouveaux services modifièrent aussi le caractère des travaux domestiques : il arrivait maintenant que les femmes doivent travailler à l'extérieur du foyer, et cela leur était parfois plus facile. Il fallait plus d'argent pour acheter ces nouveaux articles, et le temps épargné permettait aux femmes d'occuper un emploi tout en s'acquittant de leurs responsabilités domestiques. Le revenu de la femme était cependant toujours considéré comme un supplément au revenu du « vrai soutien de la famille », c'est-à-dire le mari.

Les femmes mariées à la recherche d'un emploi rémunéré livraient concurrence dans les secteurs du commerce et des services, là où se créaient les emplois et où les exigences en matière de formation et de compétence étaient minimes. Les femmes continuaient à gagner peu en raison du grand nombre de travailleuses sur le marché; grâce à la simplification des tâches, il était facile de remplacer les salariées. Les contraintes imposées par les responsabilités ménagères et familiales empêchaient toujours les travailleuses de participer en grand nombre aux syndicats. La nature des emplois occupés par les femmes dans le commerce et dans les services, le grand nombre d'emplois à temps partiel et saisonniers, et le fort taux de roulement attestaient ces conditions.

De 1951 à 1971, on assista à une croissance rapide de l'emploi dans les secteurs de la finance, de l'assurance et de l'immobilier. Malgré cela, la syndicalisation des femmes et leurs salaires ne progressèrent pas tellement[27]. Les emplois manufacturiers n'augmentèrent pas beaucoup, mais le nombre de syndiqués dans le secteur financier s'accrut sensiblement. En 1980, les femmes ne constituaient toujours que 26 % des effectifs et 19 % des syndiqués dans le secteur manufacturier[28].

Un grand nombre de femmes oeuvrant dans les industries de l'alimentation et du vêtement se syndiquèrent. Toutefois, la prédominance d'emplois à temps partiel et saisonniers, la taille et la force relative des entreprises, le vaste réservoir d'employées et la concurrence des produits importés affaiblirent ces syndicats[29].

Avant les années 1960, les fonctionnaires étaient peu syndiqués. Les attitudes commencèrent cependant à évoluer et les syndicats attirèrent de plus en plus l'attention des employés de la fonction publique. Les nouveaux emplois de cols blancs et l'adoption de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* en 1967 entraînèrent une augmentation de

la syndicalisation des femmes dans le secteur public au cours des années 1970.

En 1974, les femmes constituaient 31,6 % de la population active, mais seulement 22,7 % d'entre elles étaient syndiquées, ce qui représentait 25,2 % du total des effectifs syndicaux au Canada.

LES TENDANCES ET LES PROBLÈMES ACTUELS

Les femmes constituent maintenant plus de 50 % de la population active; 31,9 % d'entre elles sont syndiquées, ce qui représente 38,5 % du total des effectifs syndicaux[30]. La syndicalisation des femmes s'est effectuée beaucoup plus rapidement que celle des hommes au cours des deux dernières décennies (voir le tableau 7.2). Le fossé s'est rétréci rapidement depuis les années 1960, mais les femmes sont toujours sensiblement moins syndiquées que les hommes.

Tableau 7.2 Syndicalisation des femmes, 1965-1984

	Nombre de femmes syndiquées	Pourcentage des effectifs
1965	292 056	16,6
1970	513 203	22,6
1975	711 102	26,0
1979	890 365	29,3
1980	932 883	30,2
1984	1 336 200	38,5*

* Pradeep Kumar et Mary Lou Coates, *The Current Industrial Relations Scene in Canada: 1986* (Kingston : Centre des relations industrielles, 1986); autres chiffres tirés de L. Brisken et L. Yantz, éd., *Union Sisters: Women in the Labour Movement* (Toronto : The Women's Educational Press, 1983).

Pourquoi les industries où les femmes représentent au moins le tiers des effectifs (sauf la fonction publique) connaissent-elles un plus faible niveau de syndicalisation que la moyenne industrielle[31]? Il est impossible d'établir avec certitude si les attitudes des femmes, des syndicats, ou encore des hommes face à la syndicalisation des femmes, influencent le taux de syndicalisation de ces dernières. Par contre, les données les plus récentes et les plus fiables — fondées sur ce que les personnes font et non pas sur ce

qu'elles disent — sont éloquentes. Si les attitudes sociales constituent la principale entrave à la syndicalisation des femmes, ces dernières devraient afficher un degré de syndicalisation inférieur à celui des hommes dans les mêmes branches d'activité. Dans son étude intitulée *Les femmes et le syndicalisme*, Julie White affirmait en 1980 qu'il fallait de toute évidence plutôt regarder du côté de la branche d'activité et de la profession, et non pas du sexe, pour comprendre le niveau de syndicalisation[32].

L. Briskin et L. Yantz abondent dans le même sens que White dans leur étude intitulée *Union Sisters: Women in the Labour Movement*, publiée en 1983. Les auteures déclarent à leur tour que la branche d'activité a une plus grande influence que le sexe sur le taux de syndicalisation; elles concluent que le mouvement syndical doit se tourner vers les secteurs peu syndiqués afin d'accroître le nombre de femmes syndiquées[33].

Les analyses révèlent que deux secteurs très faiblement syndiqués comptent un grand nombre de travailleuses. Le secteur des finances compte 358 000 salariées (surtout dans les banques), mais seulement 2,6 % d'entre elles sont syndiquées. Dans le secteur commercial, on trouve 746 000 femmes dont seulement 7,2 % sont syndiquées. Même dans le secteur des services, où 25,3 % des travailleuses sont syndiquées, près de 1,3 million de femmes ne le sont toujours pas[34].

Pourquoi les femmes ont-elles toujours travaillé dans des industries où le niveau de syndicalisation est faible et où l'on continue de résister aux syndicats? C'est du côté de l'histoire du mouvement syndical et de l'opposition des employeurs qu'il faut chercher la réponse. En règle générale, moins de 10 % des travailleurs avaient réussi à mettre sur pied des syndicats stables avant la naissance des syndicats industriels vers la fin des années 1930[35]. Auparavant, les principaux syndicats regroupaient les travailleurs de secteurs où les femmes étaient peu représentées : la construction, les mines, les métaux et les chemins de fer.

Au cours de la Seconde Guerre mondiale, la conjoncture conféra plus de poids aux syndicats. Malgré cela, on continua à résister tout autant au syndicalisme dans des services tels que le travail de bureau, les finances et l'administration publique. Le ralentissement de la croissance de l'emploi dans le secteur industriel après le boum d'après-guerre entraîna un piétinement du recrutement syndical. L'adoption de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique* en 1967 marqua certes un changement des attitudes et de la loi à l'égard des fonctionnaires, mais ce changement ne s'est pas encore manifesté dans les secteurs des finances, du commerce et de la vente au détail.

À l'heure actuelle, l'opposition des employeurs et le vaste réservoir de chômeurs dans les secteurs où travaillent un grand nombre de femmes demeurent d'importants facteurs d'explication du faible degré de syndicalisation chez ces dernières.

L'industrie bancaire offre le meilleur exemple de l'opposition concertée des employeurs. Au milieu des années 1970, 75 % des employés des banques étaient des femmes. Les chiffres des syndicats révèlent que moins de 1 % des personnes travaillant dans des banques étaient syndiquées[36]. Selon les chiffres du Conseil canadien des relations du travail, on a déposé plus de plaintes contre les banques que contre tous les autres secteurs industriels dont le conseil est chargé. Parmi les infractions au Code du travail, mentionnons : le congédiement pour activités syndicales, la mutation à d'autres succursales de salariées participant à des activités syndicales, le refus d'avancement à des syndiquées, l'embauche de personnel supplémentaire dans une succursale où les salariées sont en voie de se syndiquer afin de saper la majorité, l'obligation, uniquement pour les travailleuses des succursales syndiquées, de rembourser les déficits de caisse.

Les employeurs comptent jusqu'à un certain point sur la loi et les forces policières pour les aider à lutter contre les syndicats. La grève des Travailleurs unis de l'automobile à la Fleck Automotive Wire Manufacturing Company, en 1978, illustre cette situation de façon dramatique. Malgré les conditions déplorables dans lesquelles elles devaient travailler, les 120 salariées (surtout des femmes, en effet, dont bon nombre d'immigrantes) n'ont pas songé à se syndiquer avant que l'entreprise ne place une espionne dans la salle de bain des femmes. Il s'ensuivit un long et hostile processus d'accréditation et de négociation du premier contrat, y compris une grève de six mois. On a estimé que les appels de l'employeur à la police ont fait grimper le coût des services policiers de deux millions de dollars à l'occasion de cette lutte anti-syndicale[37].

La conception et l'organisation des lieux de travail, la fragmentation des emplois et les relations avec les collègues et les employeurs influent aussi sur le succès des tentatives de syndicalisation des femmes. Environ 20 % des femmes et 35 % des hommes travaillent dans des établissements comptant plus de 500 travailleurs, tandis que 60 % des femmes et 45 % des hommes travaillent en compagnie de moins de 200 collègues. Dans certaines industries, les femmes travaillent presque invariablement en petits groupes. Dans le secteur tertiaire, par exemple, les femmes travaillent surtout dans des établissements comptant moins de 20 travailleurs[38]. Avec des effectifs si petits, la syndicalisation est plus difficile car l'organisation de plusieurs petits établissements exige plus d'argent, plus de personnel et plus de temps de la part du syndicat que la mise en place d'une seule grande unité de négociation.

De nombreux lieux de travail où oeuvrent les femmes sont souvent conçus de manière à permettre la surveillance des employées. Les employeurs placent des cloisons mobiles pour empêcher tout contact entre les employées. Les terminaux de visualisation isolent aussi les travailleuses.

Il survient souvent des problèmes lorsque les employées de petites entreprises connaissent personnellement le propriétaire qui les assure qu'on s'occupera d'elles comme dans « une grande famille heureuse ». Or, même s'il ne prend pas bien soin de ses employées, un propriétaire paternaliste réussit parfois à les persuader que la syndicalisation équivaut à accueillir un étranger au sein de la famille[39].

La relation traditionnelle entre les secrétaires et leur patron soulève aussi des problèmes. L'avancement de la secrétaire est souvent fonction de celui de son supérieur plutôt que de l'ancienneté ou des compétences de la secrétaire. Cette situation confère un caractère personnel à l'expérience de travail et encourage les secrétaires à associer leur promotion à l'avancement de leur supérieur et non à leurs propres compétences. Cela creuse un fossé entre les secrétaires et leurs collègues occupant des postes semblables.

La structure et l'idéologie des syndicats

Le sexe est un des nombreux facteurs qui expliquent la diversité des niveaux de syndicalisation. Dans un article paru en 1986 et intitulé « Gender Differences in Union Membership Preferences and Beliefs », Jack Fiorito et Charles Greer concluaient que :

> Sauf quelques réserves, nos constatations confirment l'hypothèse voulant que les différences de sexe dans la composition des syndicats soient fonction de facteurs autres que le sexe lui-même. Il faut cependant faire quelques réserves parce que [...] certains des effets les plus prononcés liés au sexe découlent de variables liées aux syndicats. Plus précisément, les membres féminins sont beaucoup moins susceptibles de percevoir l'instrumentalité que les hommes. De plus, une perception négative de la direction du syndicat semble jouer un rôle plus décisif dans la détermination de l'intention de vote chez les femmes[40].

Il est logique que des femmes qui estiment qu'un syndicat fait preuve d'hostilité ou d'apathie à leur égard hésiteront à y adhérer. Par conséquent, malgré leur militantisme et leur aptitude évidente à s'organiser, les femmes sont sous-représentées dans les syndicats et particulièrement aux postes de commande. Les études du syndicalisme féminin doivent remettre en question cette contradiction et se pencher sur les caractéristiques de l'organisation et de l'idéologie des syndicats qui ont aidé à perpétuer les désavantages des femmes[41].

En 1980, les femmes constituaient 30,2 % des syndiqués mais seulement 17 % des membres des conseils exécutifs (MCE). Dans les syndicats de la fonction publique, les femmes représentaient 40,3 % des membres mais seulement 11,5 % des MCE. Dans les syndicats nationaux, les femmes constituaient 42,7 % des membres et seulement 21,8 % des MCE tandis que dans les syndicats internationaux, ces pourcentages étaient de 18,5 et de seulement 3,8. Seuls 160 des 944 membres des conseils exécutifs de tous ces syndicats étaient des femmes[42]. Ces chiffres soulignent la faible représentation des femmes au sein des syndicats et de leur direction.

Il est bien connu que la plupart des salariées doivent accomplir une double journée de travail, puisqu'en plus d'occuper leur emploi, elles sont habituellement responsables du foyer. Lorsqu'elles oeuvrent au sein d'un syndicat, les femmes peuvent avoir à porter un triple fardeau de travail. Si elles refusent de porter un tel fardeau, les syndicats doivent s'adapter en conséquence. Ils devraient reconnaître clairement la charge excessive de travail que doivent supporter les travailleuses, offrir des services de garde dans le cadre des activités syndicales ou des allocations pour celles qui veulent prendre d'autres dispositions, tenir au moins certaines réunions syndicales locales à des heures qui conviennent aux mères qui travaillent, et offrir un congé syndical mieux payé tant pour les activités locales que pour l'éducation.

En plus d'exiger beaucoup trop de temps des femmes, l'actuel modèle d'organisation syndicale décourage leur participation. L'image du fonctionnaire syndical comme figure d'autorité, orateur éloquent, négociateur expert, « tireur d'élite sans peur et sans reproche » est le modèle que les syndiqués doivent tenter d'imiter[43]. Puisque les femmes n'ont pas été traditionnellement formées à aspirer à un tel rôle, beaucoup d'entre elles ne songent même pas à se présenter à des postes de direction syndicale.

L'opposition concertée de la vieille garde empêche aussi les femmes d'occuper des postes de commande dans les grands syndicats. Ce sont souvent les mêmes hommes qui affirment s'intéresser aux questions féminines lorsqu'ils briguent les suffrages à un poste de direction qui hésitent à accueillir leurs consoeurs dans leur club exclusif. Lors du congrès du Congrès du travail du Canada (CTC) en 1984, par exemple, on a créé six postes réservés exclusivement aux femmes, mais celles-ci ont été choisies par des cadres masculins[44].

Tant et aussi longtemps que les hommes auront la haute main sur la direction des syndicats, il sera difficile aux femmes de faire valoir la priorité de leurs problèmes, de motiver les autres femmes à participer et d'obtenir des postes de commande au sein de leurs syndicats. Un rapport publié par le Bureau de la femme du CTC et intitulé *Unions and Affirmative Action* fait état des résultats d'un sondage effectué lors de la quatrième conférence du CTC sur l'égalité, tenue en 1983.

> On note avec intérêt qu'aucun syndicat local sans comité d'accès à l'égalité ou sans représentation féminine dans l'équipe de négociation n'a fait inscrire des questions intéressant les femmes à l'ordre du jour. Par ailleurs, exception faite des huit syndicats locaux où l'on n'a pas abordé les questions féminines en raison des contrôles gouvernementaux, un seul des syndicats locaux qui comptaient un comité de la condition féminine et une représentation féminine dans l'équipe de négociation n'a pas abordé les problèmes des femmes lors des négociations[45].

Il est donc évident que les femmes doivent accéder à des postes de commande au sein des syndicats afin de s'assurer que les questions féminines demeurent une priorité tout au cours du processus de négociation.

LES SYNDICATS : UNE AIDE OU UNE ENTRAVE?

Puisque les syndicats n'ont eu cesse de faire fi des problèmes d'importance pour les femmes ou de les minimiser, il faut se demander s'ils représentent un avantage pour les femmes au travail. De nombreuses auteures féministes qui ont étudié les syndicats ont affirmé que ceux-ci avaient non seulement procuré peu d'avantages aux femmes mais qu'ils avaient exercé une influence négative[46]. Cette conclusion les amène à revendiquer des syndicats exclusivement féminins. On peut toutefois soutenir que les échecs antérieurs des syndicats en matière de syndicalisation des femmes, de négociation de contrats qui abordent des questions d'un intérêt particulier pour les femmes et d'avancement des femmes au sein de la hiérarchie syndicale ne sont pas propres aux syndicats, mais attestent les forces socio-économiques qui ont d'abord relégué les femmes à une situation socio-économique inférieure.

Depuis quelques années, les syndicats ont beaucoup profité aux femmes. Ils jouent maintenant un rôle de premier plan dans la reconnaissance et l'acceptation de certaines de leurs demandes fondamentales, y compris les prestations de maternité, un salaire égal pour un travail de valeur égale, et la santé et la sécurité dans le bureau électronique. Certaines données indiquent aussi que les fonctionnaires syndicaux font preuve d'une plus grande sympathie à l'égard des questions féminines que les employeurs. Une étude effectuée pour Emploi et Immigration Canada a constaté que les syndiqués étaient quatre fois plus susceptibles d'identifier les femmes comme un des principaux groupes défavorisés que les entrepreneurs et les fabricants interrogés. Cela laisse entendre que les syndiqués sont au moins au courant des problèmes auxquels font face les femmes au travail[47].

En janvier 1982, Statistique Canada a publié une Enquête sur l'activité en 1981 qui présentait les premières données canadiennes sur les taux de salaire des particuliers. L'étude présentait les données selon le sexe

et l'affiliation syndicale, pour les salariés à temps plein et les travailleurs à temps partiel. On trouvera une description détaillée de l'enquête dans le numéro d'octobre 1982 de *La population active*. Cette étude en confirme d'autres (White 1980, Gunderson 1975) selon lesquelles l'écart salarial entre les hommes et les femmes est moindre chez les travailleurs syndiqués que chez les travailleurs non syndiqués[48]. Julie White conclut qu'environ la moitié des conventions collectives étudiées prévoyaient des prestations de maternité supérieures à celles offertes aux travailleuses non syndiquées[49].

Le rapport du CTC intitulé *Unions and Affirmative Action* présente certaines des dispositions contractuelles sans précédent négociées à l'intention des femmes :

- 15 semaines de congé de maternité avec salaire, équivalant à la rémunération habituelle pour des travailleuses à temps partiel régulières (Université de Toronto, Syndicat canadien de la Fonction publique).
- Aucune rupture de l'ancienneté afin de la préserver jusqu'à un maximum de six ans pour tout parent qui quitte la population active pour s'occuper d'un enfant (Association des fonctionnaires du Manitoba).
- 17 semaines de congé de maternité avec solde au cours duquel on continue à accumuler de l'ancienneté (Syndicat des employés de la Fonction publique de l'Ontario).
- 17 semaines de congé sans solde lors de l'adoption d'un enfant (Northern Telecom et les Travailleurs unis de l'automobile).

De plus, de nombreux syndicats ont réussi à négocier des dispositions pour lutter contre le harcèlement sexuel.

UNE ASSOCIATION D'AVENIR

À l'heure actuelle, deux écoles de pensée prédominent dans les syndicats canadiens. L'école traditionnelle met l'accent, lors des négociations et des autres activités, sur le travail et sa rémunération, la conjoncture, le chômage, l'adoption de la micro-technologie et la sécurité d'emploi. L'autre école est celle du syndicalisme social. Tout en cherchant à améliorer les salaires et les conditions de travail, le syndicalisme social reconnaît que notre bien-être ne repose pas uniquement sur une bonne rémunération. Selon ce point de vue, les syndicats devraient chercher à obliger l'État et les entreprises à modifier leurs politiques de manière à favoriser les travailleurs.

Les demandes en faveur de l'égalité des femmes ébranlent les fondements mêmes de nos systèmes économique, social et politique. Elles remettent aussi en question les valeurs traditionnelles au sujet de la famille

et des rôles des femmes et des hommes au sein de la société. Afin d'aider les femmes à obtenir l'égalité au travail, les syndicats devront élargir la définition de ce qui constitue une question d'intérêt syndical et accepter le bien-fondé des objectifs sociaux et politiques des femmes. Ce n'est qu'en empruntant cette voie que les syndicats réussiront à inciter les femmes à y adhérer et à y participer.

Une collaboration axée sur le règlement des problèmes sociaux profiterait à la fois aux femmes et aux syndicats. Afin de maintenir son influence, le mouvement syndical canadien doit conserver ses effectifs, ce qui l'obligera probablement à attirer les travailleurs des secteurs industriels traditionnellement non syndiqués. Or, ce sont surtout des femmes qui travaillent dans ces branches d'activité, et la plupart d'entre elles pourraient profiter considérablement de la force et de la protection des syndicats.

NOTES

1. Linda Brisken, « Women and Unions in Canada: A Statistical Overview », in *Union Sisters: Women in the Labour Movement*, éd. L. Brisken et L. Yantz (Toronto : The Women's Educational Press, 1983).

2. Pradeep Kumar et Mary Lou Coates, *The Current Industrial Relations Scene in Canada: 1986* (Kingston : Centre des relations industrielles, 1986), p. 312.

3. Paul Phillips et Erin Phillips, *Women and Work: Inequality in the Labour Market* (Toronto : James Lorimer Publishers, 1983), p. 52.

4. Joan Sangster, « Women and Unions in Canada: A Review of Historical Research », *Resources for Feminist Research*, vol. 10, n^{o} 2 (juillet 1981), p. 2.

5. *Ibid.*, p. 2.

6. *Ibid.*

7. Eleanor O'Connor, « Over the years », *Our Times*, vol. 4, n^{o} 7 (septembre/octobre 1985).

8. Ruth Frager, « No Proper Deal: Women Workers and the Canadian Labour Movement, 1870-1940 », in *Union Sisters*, éd. L. Brisken et L. Yantz.

9. *Ibid.*, p. 47.

10. Paul Phillips et Erin Phillips, *Women and Work*, p. 134.

11. L. Brisken et L. Yantz, *Union Sisters*, p. 49.

12. Eleanor O'Connor, « Over the Years », p. 56.

13. L. Brisken et L. Yantz, *Union Sisters*, p. 47.

14. Terry Copp, *The Anatomy of Power: The Condition of the Working Class in Montreal, 1897-1929*, cité dans Julie White, *Les femmes et le syndicalisme* (Ottawa : Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1980), p. 3, n. 8.

15. Alice Klein et Wayne Roberts, « Besieged Innocence: The 'Problem' and Problems of Working Women — Toronto 1896-1914 », in *Women at Work: 1850-1930* (Toronto : The Women's Educational Press, 1974).

16. *Ibid.*, p. 220.

17. Joan Sangster, « Women and Unions in Canada », p. 15.

18. L. Brisken et L. Yantz, *Union Sisters*, p. 51.

19. Eleanor O'Connor, « Over the Years », p. 56.

20. Joan Sangster, « Women and Unions in Canada », p. 19.

21. *Ibid.*

22. L. Brisken et L. Yantz, *Union Sisters*, p. 53.

23. Andrew Gamble et Paul Walton, *Capitalism and Crises* (p. 81), cité dans Pat Armstrong, *Labour Pains: Women's Work in Crisis* (Toronto : The Women's Educational Press, 1984), p. 49.

24. Pat Armstrong, *Labour Pains*, p. 54.

25. *Ibid.*, p. 52.

26. *Ibid.*, p. 53.

27. *Ibid.*

28. L. Brisken et L. Yantz, *Union Sisters*, p. 31.

29. Pat Armstrong, *Labour Pains*, p. 57.

30. Ontario Women's Directorate, *Fact Sheets*, août 1986.

31. Paul Phillips et Erin Phillips, *Women and Work*, p. 150.

32. Se reporter au chapitre trois : « Pourquoi y a-t-il moins de femmes syndiqués que d'hommes? », in Julie White, *Les femmes et le syndicalisme* (Ottawa : Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, 1980).

33. L. Brisken et L. Yantz, *Union Sisters*, p. 33.

34. *Ibid.*, p. 33-35.

35. Paul Phillips et Erin Phillips, *Women and Work*, p. 154.

36. Joan Sangster, « Women and Unions in Canada », p. 44.

37. Paul Phillips et Erin Phillips, *Women and Work*, p. 157.

38. Joan Sangster, « Women and Unions in Canada », p. 47.

39. L. Brisken et L. Yantz, *Union Sisters*, p. 202.

40. Jack Fiorito et Charles Greer, « Gender Differences in Union Membership Preferences and Beliefs », *Journal of Labour Research*, vol. 7, n° 2 (printemps 1986), p. 160.

41. Joan Sangster, « Women and Unions in Canada », p. 2.

42. L. Brisken et L. Yantz, *Union Sisters*, p. 39.

43. Syndicat canadien de la fonction publique, *L'Événement : condition féminine*, vol. 7, n° 3 (mai-juin 1985), p. 75.

44. Eleanor O'Connor, « Over the Years », p. 57.

45. Hana Aach, *Unions and Affirmative Action*, preparé pour le compte du Bureau de la femme du Congrès du travail du Canada (Ottawa : 1983).

46. Paul Phillips et Erin Phillips, *Women and Work*, p. 180.

47. *Ibid.*, p. 181.

48. Hana Aach, *Unions and Affirmative Action*, p. 3.

49. Julie White, *Women and Unions*, p. 51.

CHAPITRE HUIT

L'INDEMNISATION DES ACCIDENTS DE TRAVAIL

> Lorsqu'une personne subit une blessure invalidante au travail, soit en raison d'un accident ou d'une maladie, il peut sembler qu'une avalanche vient de se déclencher. Il faut tout d'abord composer avec la douleur et le choc, ce qui est parfois l'étape la plus facile. La suite peut faire figure de cauchemar [...] de longs démêlés avec la Commission de la santé et de la sécurité du travail, peut-être des problèmes juridiques [...] une baisse de revenu, le stress du chômage, et peut-être la perte d'un emploi[1].

L'indemnisation des accidents de travail est une des principales mailles du filet de sûreté des travailleurs. Lorsqu'une personne est blessée dans l'exercice de son travail, elle ne perd pas son revenu. L'indemnisation des accidents de travail fait figure de programme d'assurance-sociale. Elle aide les travailleurs blessés ou rendus malades par leur travail, ou encore les personnes à charge advenant un décès. Le système semble relativement simple; on présente une demande accompagnée des renseignements pertinents, une commission d'indemnisation l'étudie et le travailleur (ou les personnes à charge survivantes) reçoit des prestations. Malgré ces objectifs louables, le régime manifeste de nombreux problèmes qui mettent en cause l'efficacité, et même la justice, de l'indemnisation des accidents de travail. Beaucoup de ces problèmes affectent autant les hommes que les femmes; d'autres touchent particulièrement les femmes, à la fois à titre de travailleuses et de personnes à charge d'hommes tués ou rendus invalides à la suite d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle.

En 1984, l'Ontario a traité 34 968 demandes d'indemnisation de femmes travaillant dans cette province; près de 7000 femmes ont reçu des prestations en Saskatchewan[2]. En 1985, au Québec, on a ouvert plus de 30 000 dossiers d'indemnisation de femmes[3]. Ces chiffres laissent entendre que jusqu'à 100 000 femmes canadiennes reçoivent chaque année des indemnités à la suite d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle; elles sont donc touchées directement par le niveau, le type et la durée de l'indemnisation ainsi que par l'aide médicale et la réadaptation professionnelle offertes. Les travailleurs canadiens ne sont cependant pas tous protégés par la législation sur l'indemnisation des accidents de travail, et les femmes constituent une forte proportion des travailleurs exclus.

Ce chapitre porte sur le régime d'indemnisation des accidents de travail, son fonctionnement et les problèmes auxquels font face les femmes qui tentent d'obtenir une indemnisation pour elles-mêmes ou leur conjoint et leurs enfants à la suite d'une maladie professionnelle ou d'un accident de travail. On y examine aussi certaines des pressions que subit le régime et les changements que prônent les employés, les syndicats, les travailleurs blessés, les gouvernements et les employeurs.

L'INDEMNISATION DES ACCIDENTS DE TRAVAIL : UN HISTORIQUE

L'histoire de la législation sur l'indemnisation des accidents de travail au Canada commence en Ontario où, jusqu'au début du siècle, les employeurs n'assumaient aucune responsabilité à l'égard des travailleurs blessés ou de leurs personnes à charge. Les travailleurs blessés au travail n'avaient d'autre choix que de poursuivre l'employeur pour négligence, droit qu'ils avaient acquis en 1886[4].

Au début des années 1900, l'accélération de la croissance économique et la mécanisation se sont accompagnées d'une augmentation radicale du nombre de travailleurs blessés (une augmentation de 58 % entre 1900 et 1903 seulement). Il s'en est suivi une très forte hausse du nombre de travailleurs intentant des poursuites en négligence contre leur employeur. De 1905 à 1906, le nombre de procès a augmenté de 56,6 %. Le nombre de condamnations est aussi passé de 48 à 75 % de 1900 à 1915[5]. Il arrivait aussi souvent que les sommes adjugées aux travailleurs soient assez élevées, ce qui entraînait des frais imprévus pour les employeurs[6]. Toutefois, les poursuites exigeaient temps et argent, et peu de travailleurs blessés étaient en mesure d'y recourir. Des milliers de travailleurs blessés et leur famille étaient condamnés à la pauvreté et obligés de dépendre de la charité. Les syndicats exigeaient depuis des années une amélioration de la protection des travailleurs et une indemnisation des travailleurs blessés ou malades. Rien ne se fit tant que les groupes d'employeurs, mécontents des règlements judiciaires de plus en plus dispendieux, n'unirent pas leur voix à celle des syndicats pour réclamer l'indemnisation des accidents de travail[7].

En 1910, le gouvernement de l'Ontario chargea enfin le juge en chef William Meredith d'étudier tous les aspects de l'indemnisation. La loi à laquelle donna lieu cette étude fixa les principaux éléments des régimes d'indemnisation, éléments qu'on retrouve encore aujourd'hui :

- L'indemnisation relative aux accidents de travail ou aux maladies professionnelles est un droit garanti, sans égard à la faute.
- Les prestations sont fondées sur le revenu perdu et sont versées aussi longtemps que dure l'incapacité.
- L'indemnisation relève d'un organisme indépendant.

- Les employeurs payent tous les coûts par l'entremise d'un régime d'assurance-collective.

- Les travailleurs blessés ne peuvent plus intenter de poursuites en négligence contre leur employeur.

La loi ontarienne est entrée en vigueur en 1915. Au cours des 10 années qui suivirent, la plupart des autres provinces adoptèrent des lois semblables. L'Île-du-Prince-Édouard et Terre-Neuve mirent plus de temps à agir et ne créèrent des régimes d'indemnisation qu'en 1949 et 1951 respectivement. Le gouvernement fédéral adopta la *Loi sur l'indemnisation des employés de l'État* en 1918 pour protéger ses employés, mais fit appel aux commissions d'indemnisation provinciales pour adjuger les réclamations aux mêmes conditions et tarifs que ceux prévus par la loi en vigueur dans la province où travaillait le salarié[8].

Au cours des 50 années qui suivirent, les régimes ne subirent que des modifications d'ordre mineur portant surtout sur le montant des pensions versées aux travailleurs blessés ou aux personnes à charge, et aux cotisations des employeurs. Les pressions croissantes exercées par les travailleurs blessés et les syndicats donnèrent lieu à des réévaluations en profondeur des régimes d'indemnisation dans certaines provinces au cours des années 1970. La Colombie-Britannique, le Québec et le Nouveau-Brunswick repensèrent leurs régimes en intégrant l'indemnisation des accidents de travail aux lois sur la santé et la sécurité au travail et à leur application[9]. On préserva toutefois les principes fondamentaux énoncés par le juge Meredith : une indemnisation sans égard à la faute, financée par l'employeur.

QUI EST PROTÉGÉ?

En théorie, l'indemnisation des accidents de travail est un régime obligatoire protégeant l'ensemble de la population active. Toutefois, chaque province ou territoire exclut plusieurs catégories d'employés. Ces exclusions touchent avant tout les femmes puisqu'elles prédominent dans la plupart des groupes professionnels non protégés.

Les domestiques sont exclues sauf en Ontario, au Manitoba et dans les Territoires du Nord-Ouest. Sept provinces ne protègent pas les professeurs. Huit sphères de compétence ne protègent pas le personnel médical et para-médical et quatre excluent les coiffeuses. Les travailleurs agricoles sont privés de protection dans six provinces. Les travailleurs de bureau ne sont pas toujours protégés, surtout s'ils ne sont pas employés par une entreprise industrielle ou manufacturière : des milliers de femmes, secrétaires médicales ou juridiques, employées de banque ou commis d'assurances sont donc privées de protection. Dans cinq sphères de compétence, les femmes qui travaillent dans une entreprise familiale sont également exclues.

Toutes les commissions d'indemnisation permettent aux employeurs de demander la protection pour des groupes qui ne sont pas visés par la loi. La Saskatchewan et Terre-Neuve permettent aussi aux employés de demander cette protection. Toutefois, les commissions ne sont pas tenues de l'accorder. Dans tous les cas sauf au Québec, la commission ou le cabinet provincial peut réglementer l'inclusion des groupes professionnels.

L'indemnisation des accidents de travail avait comme objectif d'indemniser les salariés qui perdaient leur revenu : il n'existe donc aucune protection pour les femmes ou les hommes qui n'occupent pas un emploi rémunéré. Par conséquent, les nombreuses femmes qui travaillent au foyer ou comme bénévoles ne sont pas protégées. Il n'y a aucune indemnisation pour tous les accidents dont peuvent être victimes les femmes qui travaillent au foyer. Les familles dont la santé est affectée par une exposition à des substances telles que l'amiante rapportée à la maison sur les vêtements de travail ne sont pas protégées par les lois sur l'indemnisation des accidents de travail.

LA DEMANDE D'INDEMNITÉ

À première vue, il semble facile d'obtenir l'indemnisation. Le travailleur déclare l'accident ou la maladie à l'employeur et(ou) au médecin qui remplissent les formules d'usage et les font parvenir à la commission d'indemnisation. Celle-ci étudie la demande et commence à verser l'indemnité. La majorité des cas d'accidents de travail sont effectivement d'une telle simplicité. Toutefois, il n'en va pas de même de toutes les demandes, particulièrement de celles qui portent sur des maladies professionnelles.

Les premiers régimes d'indemnisation affirmaient clairement qu'en cas de doute sur la cause de l'accident ou de la maladie, on devait en accorder le bénéfice au travailleur. Le fardeau de la preuve revenait à l'employeur qui devait démontrer que le lieu de travail n'était pas responsable de l'incapacité du salarié. Toutefois, de nombreuses personnes se seraient prévalues des avantages du régime alors qu'elles n'avaient en fait aucun problème de santé ou que la blessure n'était pas survenue au travail. Par conséquent, les travailleurs souffrant de maladies professionnelles ou de troubles musculo-squelettiques (qui peuvent apparaître après une longue exposition à des conditions de travail malsaines et dont le rapport avec le lieu de travail est difficile à diagnostiquer) éprouvent de réels problèmes à obtenir gain de cause auprès des commissions d'indemnisation. On critique souvent les commissions qui, au lieu de tenter par tous les moyens d'aider le travailleur à établir le bien-fondé de sa requête, adoptent un rôle accusatoire, refusent des demandes et font fi des opinions des experts médicaux contraires au point de vue de leurs propres médecins.

De nouveaux types de maladies et de blessures apparaissent aussi dans les lieux de travail où l'on utilise les techniques de pointe, et souvent dans des bureaux où travaillent une très forte proportion de femmes. Puisqu'il ne s'agit pas souvent de travail manuel, les femmes éprouvent des problèmes particuliers à faire reconnaître leurs problèmes de santé professionnelle par les commissions. Depuis 1980, sept demandes relatives à des problèmes de santé occasionnés par des terminaux de visualisation ont été déposées au Canada, dont quatre ont été rejetées. Trois des demandes rejetées portaient sur des blessures aux yeux — des cataractes et des dommages à la cornée. Dans chaque cas, le médecin de la travailleuse avait établi que les écrans cathodiques avaient causé ou aggravé la maladie. Or, malgré ces preuves et l'inquiétude croissante de la communauté scientifique mondiale au sujet des effets des terminaux de visualisation sur la santé, la commission d'indemnisation rejeta les demandes. On n'a pas accordé le bénéfice du doute à ces femmes. Les trois demandes auxquelles on a acquiescé portaient sur des blessures occasionnées par des mouvements répétitifs de la main et du poignet (syndrome du canal carpien et téno-synovite), bien qu'une des femmes ait eu gain de cause après avoir interjeté appel[10].

Les commis de vente au détail en Colombie-Britannique ont dû surmonter des difficultés considérables avant d'obtenir des indemnités pour des blessures causées par des mouvements répétitifs. Leur syndicat traite jusqu'à 120 appels à la fois. Pourtant, ils ont obtenu gain de cause dans plus de 75 % des cas après avoir attendu au moins une année et demie avant d'obtenir une décision. Le mémoire présenté lors de l'enquête sur le régime d'indemnisation des accidents de travail tenue par la British Columbia Federation of Labour en 1985 décrit les hésitations et même l'hostilité de la commission d'indemnisation de la Colombie-Britannique face à ces demandes. La commission a fait fi de plus de 40 rapports publiés dans des revues médicales et d'une enquête auprès de 1700 commis et caissières. Selon le syndicat, la lettre de refus typique affirme : « Aucun incident particulier ni aucune activité inhabituelle n'a été rapporté, et les conseillers médicaux de la commission ne croient pas que les tâches professionnelles aient pu occasionner de tels troubles[11] ». Un reportage du service des nouvelles de la CBC au sujet des problèmes éprouvés par les commis de vente au détail à ce chapitre affirmait que ces travailleurs, dont la majorité sont des femmes, lèvent chaque année un poids supérieur à celui des mineurs, soit 7000 livres l'heure, ou plus de 1,75 million de livres par année[12].

Le travailleur se voit souvent refuser le bénéfice du doute dans les cas de blessures au dos. Environ 50 % des demandes d'indemnisation touchant les travailleurs d'hôpitaux, qu'on qualifie parfois de « mineurs blancs », portent sur des troubles de dos. Or, des troubles de dos qui surviennent après des années d'usure soulèvent plus de problèmes que ceux qui sont provoqués par un accident. Selon un manuel de gestion, « la cause d'une blessure au dos est souvent difficile à établir avec certitude[13] ». S'il y

a un doute, on refuse habituellement l'indemnisation. En Colombie-Britannique, 50 % des appels portent sur des blessures au dos[14].

Les travailleurs ont beaucoup de difficulté à établir le rapport ou le lien de causalité entre le travail et une maladie. Il est facile d'établir un lien entre certaines maladies et certaines substances précises, mais seulement dans quelques rares cas. De nombreuses commissions ont des listes de maladies professionnelles reconnues, dont la plupart sont reliées à l'industrie lourde et reconnues seulement après de longues luttes menées par les syndicats au nom de leurs membres. Si une maladie ne figure pas sur la liste, il incombe au travailleur de prouver qu'elle résulte de son travail.

Par exemple, trois employées du gouvernement fédéral ont demandé une indemnisation et un remboursement de leur réserve de congés de maladie. Ces femmes souffraient d'une variété de maladies respiratoires débilitantes qui, selon leur médecin, étaient causées par l'air de l'immeuble où elles travaillaient à Hull, au Québec. La Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec rejeta tout d'abord leur demande, mais deux des femmes obtinrent gain de cause en appel. Toutefois, puisque ces décisions créent des précédents possiblement lourds de conséquences, le gouvernement fédéral a interjeté appel dans les deux cas[15].

Les risques posés par la nouvelle technologie — tels que les gaz anesthésiques, les émissions des écrans cathodiques et les matières polluantes à l'intérieur des immeubles — ne sont pas reconnus par les commissions d'indemnisation, et leurs victimes ne reçoivent aucune indemnité. Les critiques des politiques des commissions d'indemnisation s'entendent à dire que les prestations pour les maladies professionnelles et les incapacités non accidentelles sont nettement insuffisantes. Un expert canadien, Terrance Ison, soutient que seulement 20 % des incapacités dues au travail font l'objet d'indemnisation[16].

Le succès de la requête d'une travailleuse québécoise a ouvert la voie à la reconnaissance d'un autre problème de santé professionnelle frappant particulièrement les femmes. Elle avait prétendu que le harcèlement sexuel au travail constituait un accident de travail. Son employeur a porté la décision en appel. Inspirée par cette affaire, une travailleuse ontarienne a déposé une requête semblable[17].

Lorsqu'une commission refuse une demande ou met fin arbitrairement aux prestations, les travailleurs de toutes les sphères de compétence ont un droit automatique d'en appeler de la décision. Toutes les commissions prévoient trois niveaux d'appel. Le premier est une révision interne, par d'autres hauts fonctionnaires, d'une décision négative. Les procédures de deuxième et troisième niveaux doivent être entamées par le requérant, et les appels sont habituellement entendus par des membres de la commission d'indemnisation. Toutefois, on a de plus en plus tendance à recourir à des organismes autonomes pour entendre les appels de troisième

niveau. Le Québec a maintenant recours à la Commission des affaires sociales, tandis que la Nouvelle-Écosse a une commission d'appel et que l'Ontario est en voie de créer un tribunal d'appel. La plupart des provinces ont aussi des comités de révision médicaux qui entendent les appels à caractère purement médical. La Saskatchewan et la Colombie-Britannique permettent au travailleur de choisir un des médecins qui siègent au comité de révision.

Le travailleur a toujours intérêt à interjeter appel puisque les commissions ont fait l'objet de critiques pour avoir refusé des demandes pour des raisons anodines, telles que des formules mal remplies. Toutefois, tellement d'appels échouent que les requérants se sont tournés vers les protecteurs du citoyen provinciaux pour les aider à modifier la décision finale d'une commission. Les protecteurs du citoyen de toutes les provinces du Canada déclarent que les plaintes relatives à l'indemnisation des travailleurs figurent en tête de liste des demandes qui leur sont adressées. En 1980, le protecteur du citoyen de l'Ontario a affecté 14 enquêteurs à temps plein au règlement de 400 causes en attente et il reçoit 40 nouvelles plaintes par mois[18]. Dans la plupart des provinces, le protecteur du citoyen ne peut casser la décision d'une commission et doit s'en remettre à la persuasion. En Alberta, le cabinet provincial peut toutefois imposer les décisions du protecteur du citoyen à la commission.

Il convient aussi de souligner que les travailleurs ou les conjoints survivants sont responsables de faire enquête et d'entamer les procédures. Les commissions d'indemnisation ne courent pas après les travailleurs ou les conjoints survivants dans le but d'établir leur admissibilité à l'indemnisation et, dans de nombreux cas, l'employeur n'agira que sous pression.

LA NATURE DE L'INDEMNISATION

Toutes les lois canadiennes sur l'indemnisation des accidents de travail offrent les mêmes services de base :

- le traitement médical et la rééducation;
- la réadaptation professionnelle;
- des indemnités pour incapacités temporaires et permanentes;
- des prestations de survivant aux conjoints et aux personnes à charge.

Toutefois, l'ampleur et la portée de ces prestations et de ces services varient radicalement d'une sphère de compétence à l'autre.

L'aide médicale et la réadaptation professionnelle

Une fois la demande approuvée, tous les traitements médicaux découlant de l'accident ou de la maladie professionnelle sont acquittés par la commission

d'indemnisation des accidents de travail. Cela comprend les honoraires des médecins et des dentistes, les médicaments, les frais d'hospitalisation et les appareils de prothèse. Toute l'aide médicale est sujette à la surveillance et au contrôle de la commission. Un travailleur doit acquiescer à tout examen ou test médical exigé par la commission au risque de perdre le droit à ses prestations. Une fois sa demande approuvée, un travailleur blessé ne doit pas changer de médecin sans l'approbation de la commission, même s'il est insatisfait des traitements. On comprend donc facilement pourquoi les commissions étudient les demandes avec attention : leur approbation entraîne des frais considérables.

Que ce soit sur le plan de la politique ou de la pratique, on vise à permettre aux travailleurs blessés de réintégrer leur emploi aussi vite que possible, et de nombreuses commissions, y compris celles de l'Alberta, de la Colombie-Britannique, du Nouveau-Brunswick et de l'Ontario, exploitent leurs propres centres de réadaptation tandis que d'autres achètent les services de rééducation d'établissements locaux. Lorsque ces services ne sont pas offerts localement, la plupart des commissions ont le pouvoir d'envoyer les travailleurs blessés à l'extérieur de la province pour obtenir des traitements très spécialisés. L'accès aux services de rééducation physique et la qualité de ces services varient d'une sphère de compétence à l'autre; les décisions en cette matière sont du ressort des fonctionnaires de la commission.

Si la maladie ou la blessure empêche le travailleur de réintégrer le même emploi qu'auparavant, on peut avoir recours à la réadaptation professionnelle. La réadaptation professionnelle, que l'on doit distinguer de la rééducation médicale, peut prendre plusieurs formes : les tests d'aptitudes, d'habileté et d'intelligence; l'orientation professionnelle et la rédaction d'un curriculum vitae; les cours d'affirmation de soi; le placement sur le marché du travail; le placement en cours d'emploi avec ou sans salaire subventionné; le recyclage (professionnel ou scolaire); et la réinstallation. La nature et l'ampleur des services de formation professionnelle varient énormément au Canada; ces services ne sont habituellement offerts que lorsqu'une blessure ou une maladie empêche un travailleur de réintégrer son emploi. « Leur mandat est de travailler avec l'employé en vue d'élaborer le plan le plus efficace et le moins dispendieux de retour au travail[19]. »

Les veuves ou les autres personnes qui étaient à la charge de travailleurs décédés peuvent aussi être admissibles à une aide professionnelle ou scolaire, telle que le remboursement des frais de déménagement et des frais de scolarité, celui des frais d'avocat et de justice occasionnés par la vente d'une maison ou le règlement d'une succession, l'orientation professionnelle, et ainsi de suite. Toutefois, de nombreuses femmes ignorent qu'elles pourraient être admissibles à une telle aide.

Les critiques portent surtout sur les services de formation professionnelle. Le problème vient de ce que les travailleurs n'ont pas de droit à la réadaptation ou à la sécurité d'emploi puisque les services sont

entièrement discrétionnaires et dépendent donc dans une grande mesure de la relation entre le conseiller et le requérant[20].

La nature subjective de la réadaptation professionnelle offerte par les commissions d'indemnisation rend les femmes sujettes à une discrimination qui découle de ce qu'on considère être un travail « convenable pour les femmes ». On interrompt le versement de prestations aux travailleurs qui refusent un emploi convenable ou des programmes de formation proposés par la commission. Les femmes risquent de se voir placer dans des emplois traditionnels mal rémunérés et de perdre leurs prestations si elles rejettent la proposition de la commission.

Par conséquent, une femme peut avoir à s'assurer que son conseiller en réadaptation comprenne sa vie, ses aspirations et ses besoins. Les commissions d'indemnisation hésitent habituellement à recommander le recyclage, qui peut comporter plusieurs années de scolarité et entraîner des dépenses considérables, surtout si une femme a déjà un certain âge, si l'on juge qu'elle est une travailleuse non qualifiée et peu rémunérée, ou si l'on estime qu'il ne lui est pas nécessaire de jouir de la même autonomie financière qu'un homme. Il n'est pas rare que des infirmières d'expérience blessées au dos se voient refuser du perfectionnement professionnel pour leur permettre de devenir professeures de soins infirmiers ou de se lancer dans l'administration hospitalière[21].

Les travailleurs blessés peuvent avoir de la difficulté à trouver un emploi parce que les employeurs hésitent à embaucher une personne qui pourrait être susceptible aux blessures, parce que les conventions collectives peuvent empêcher un travailleur blessé d'obtenir un poste convenable s'il n'a pas l'ancienneté requise ou parce qu'aucun emploi « convenable » n'est disponible. De plus, une fois que la commission décide qu'un travailleur est apte à l'emploi, les prestations cessent. « La disponibilité d'un emploi n'entre pas vraiment en jeu[22]. » Le Québec constitue cependant une exception car l'employeur du salarié blessé ou malade est tenu, dans certaines circonstances, d'offrir un emploi au travailleur jugé apte à réintégrer son poste.

Les syndicats demandent une réadaptation complète, y compris le recyclage, assortie d'un droit à la protection d'emploi qui obligerait les employeurs à réembaucher des travailleurs blessés et la commission d'indemnisation à compenser toute perte de rémunération. On éviterait alors des cas tels que celui de l'infirmière qui, incapable de poursuivre son travail en raison d'une blessure au dos invalidante, s'est vue conseiller par la commission d'indemnisation d'accepter du travail de bureau chez un médecin à 6 $ l'heure[23].

Les commissions de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta offrent des services de rééducation préventive aux travailleurs qui risquent de nouvelles blessures ou une exposition répétée à une substance

particulière dans leur ancien emploi. Ces services visent actuellement des états tels que les maladies pulmonaires résultant d'une exposition à des poussières minérales (amiante et silice), la syndactylie provoquée par la vibration et la dermite de contact (une affection de la peau dont souffrent souvent les femmes qui travaillent dans des cuisines ou des blanchisseries, ou qui font du ménage). L'aide peut s'avérer généreuse et peut comporter des allocations pour le recyclage, la réinstallation et la rééducation.

De nombreuses travailleuses pourraient profiter d'une telle aide préventive, par exemple celles qui souffrent du syndrome du canal carpien et de téno-synovite (à la suite d'un travail manuel répétitif tel que celui d'une dactylo ou d'une caissière), ou de fatigue des yeux occasionnée par un terminal de visualisation.

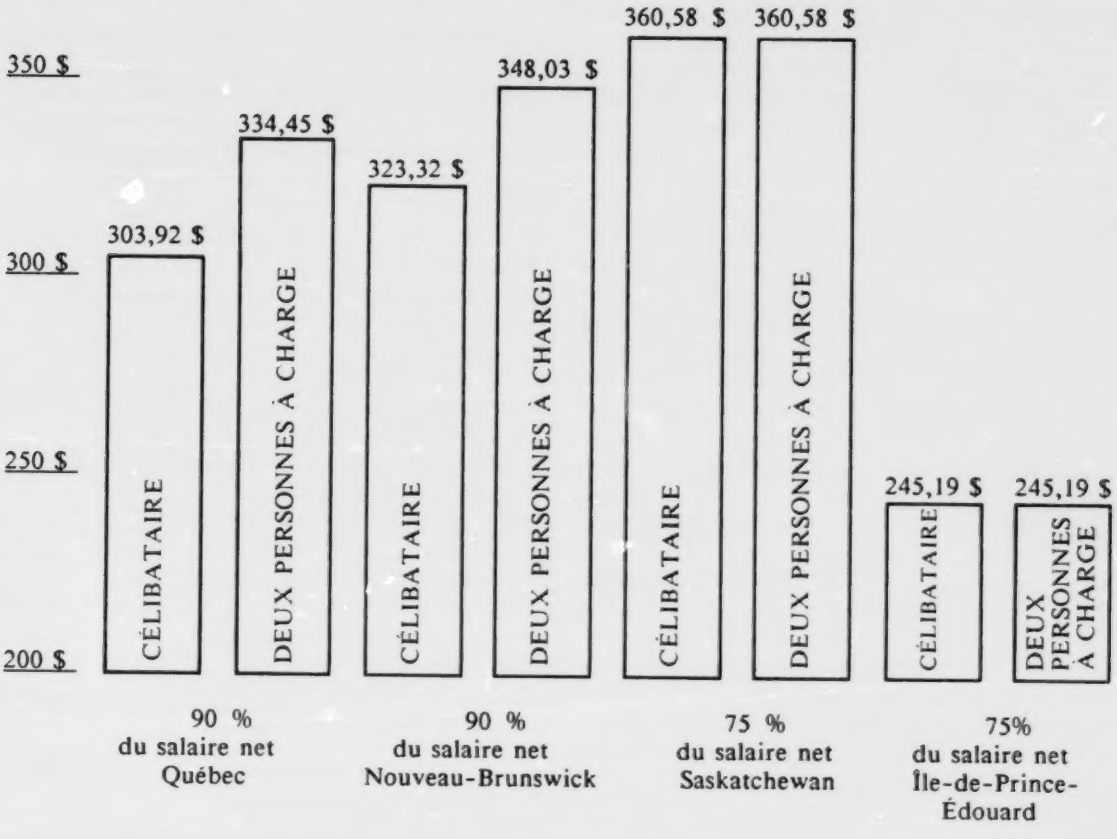
Le remplacement du revenu et les pensions

L'indemnisation des accidents de travail avait comme objectif d'assurer un revenu aux travailleurs blessés ou rendus malades par leur travail. Il y a deux catégories de prestations : les prestations temporaires (qui deviennent permanentes dans le cas des travailleurs souffrant d'une incapacité totale) et une pension permanente pour les incapacités partielles. Toutes les prestations sont exemptes d'impôt[24].

Un travailleur reçoit des prestations temporaires dès l'approbation par la commission d'une demande à l'égard d'un accident ou d'une maladie. Les versements se poursuivent jusqu'à ce que le travailleur invalidé retourne au travail ou jusqu'à ce qu'il ait complètement récupéré, selon l'avis de la commission. Toutefois, si le travailleur est complètement invalidé et ne peut retourner au travail, le montant de la pension sera le même que celui des prestations temporaires. Les taux et les modes de calcul des prestations diffèrent énormément d'une sphère de compétence à l'autre, comme l'illustrent les exemples présentés à la figure 8.1. En 1985, un travailleur célibataire, sans personne à charge, invalidé temporairement, qui gagnait 25 000 $ par année au Québec recevait une indemnité de 303,92 $ par semaine, tandis que la même personne gagnant le même salaire en Saskatchewan recevait 360,58 $ par semaine, soit un écart de près de 3000 $ par année.

Les travailleurs qui ne peuvent se remettre pleinement d'un accident de travail ou d'une maladie professionnelle reçoivent des prestations d'incapacité partielle permanentes. La commission d'indemnisation établit le caractère de l'incapacité permanente et accorde une pension selon une formule prescrite. La plupart des commissions utilisent la méthode traditionnelle selon laquelle on établit le pourcentage d'incapacité et l'on calcule la pension en appliquant ce pourcentage à la rémunération perdue. Le travailleur invalidé reçoit ensuite une rente mensuelle en fonction de ce calcul. Cette méthode accorde tant pour un oeil, tant pour une jambe, tant

Figure 8.1 Prestations hebdomadaires d'un travailleur souffrant d'une incapacité temporaire, salaire annuel de 25 000 $ en 1985



Québec : 90 % du salaire net (déduction faite des impôts fédéral et provincial, des cotisations d'assurance-chômage et des cotisations au RRQ).
Nouveau-Brunswick : 90 % du salaire net (déduction faite de l'impôt fédéral, et des cotisations au RPC et au régime d'assurance-chômage mais non de l'impôt provincial).
Saskatchewan : 75 % du salaire brut.
Île-du-Prince-Édouard : 75 % du salaire brut. Toutefois, les indemnités sont calculées en fonction d'une rémunération maximum de 17 000 $.

Source : Alliance de la Fonction publique du Canada, *Injustices flagrantes : exposé de position de l'AFPC sur l'indemnisation des travailleurs fédéraux* (Ottawa : 1985).

pour le dos, et ainsi de suite sans tenir compte des effets de l'incapacité sur la vie de la personne ou sur son aptitude à travailler. Par exemple, la main d'une opératrice de machine de traitement de texte importe davantage, sur le plan du travail, que celle d'une annonceure de radio, bien qu'en vertu du régime actuel, ces deux personnes recevraient la même pension.

La Saskatchewan, Terre-Neuve et le Nouveau-Brunswick ont adopté une approche différente de l'indemnisation de l'incapacité partielle permanente, fondée sur la perte de rémunération occasionnée par l'incapacité. Une travailleuse partiellement invalide qui peut néanmoins exécuter son ancien travail ne recevra aucune pension mais seulement un unique paiement forfaitaire. Dans de tels cas, toutefois, les montants sont, en règle générale, de loin inférieurs à ceux versés en vertu de l'ancien régime. Par exemple, l'Alliance de la Fonction publique du Canada (AFPC) a calculé qu'une de ses membres gagnant 25 000 $ par année au Manitoba et invalide à 17 % recevrait 265,63 $ par mois en vertu de l'ancien régime. Aux termes du nouveau régime, cependant, la même personne travaillant en Saskatchewan recevrait un montant forfaitaire de 500 à 15 000 $. Toutefois, la travailleuse blessée au Manitoba recevrait l'équivalent du paiement maximum offert en Saskatchewan, soit 15 000 $, en seulement quatre années et demie, et continuerait de recevoir une pension pendant toute sa vie[25].

Qu'il s'agisse de versements temporaires ou permanents, et peu importe le mode de calcul, deux autres facteurs influent sur le montant des prestations accordées à une victime d'accident de travail ou de maladie professionnelle : l'utilisation du salaire brut ou du salaire net pour le calcul des indemnités et l'existence de plafonds sur le montant du salaire qui fonde le calcul des prestations.

Traditionnellement, les indemnités représentaient 75 % du salaire brut du travailleur blessé (avant l'impôt et les autres déductions). Certaines sphères de compétence utilisent toujours cette méthode, mais on a de plus en plus tendance à verser une indemnité équivalant à 90 % de la rémunération nette. Le Québec, l'Alberta, le Nouveau-Brunswick et l'Ontario ont déjà adopté ce mode de calcul.

Bien qu'il puisse sembler à première vue que les prestations calculées en fonction de 90 % de la rémunération nette soient plus élevées, tel n'est pas toujours le cas. Cela dépend des déductions qui permettent d'en arriver au montant de la rémunération nette (voir la figure 8.1). Dans une étude effectuée par l'AFPC, on estime qu'un travailleur sans personnes à charge au Québec (prestations fondées sur 90 % du salaire net) recevrait environ 3000 $ par année de moins qu'un travailleur de la Saskatchewan (75 % du salaire brut) pour une rémunération identique parce que, une fois les déductions faites, le salaire net est considérablement inférieur au salaire brut[26].

Les plafonds imposés par chaque province au maximum de la rémunération servant au calcul des indemnités est le second facteur qui influe sur le montant des prestations. Ces plafonds s'échelonnent de 17 000 $ à l'Île-du-Prince-Édouard à 45 000 $ à Terre-Neuve. La plupart se situent entre 20 000 $ et 30 000 $; ils sont rajustés de temps à autre. C'est donc dire que l'indemnité d'une travailleuse peut n'avoir aucun rapport avec son salaire réel; cela peut lui occasionner de graves difficultés financières, particulièrement dans les provinces où le plafond est très bas. Les prestations hebdomadaires maximums s'élèvent à près de 350 $ de plus par semaine à Terre-Neuve qu'à l'Île-du-Prince-Édouard[27].

Les régimes d'indemnisation fondent habituellement à la fois les taux des indemnités temporaires et les pensions permanentes sur la rémunération réelle d'une travailleuse (jusqu'au maximum prévu) au moment de la blessure ou de la première incapacité résultant d'une maladie. Par ailleurs, le niveau de remplacement du revenu peut être établi à un taux autre que le taux de rémunération réelle à la date de la blessure en tenant compte de la rémunération de la travailleuse pendant deux ou trois années, ou davantage, avant la date d'incapacité.

Dans certaines provinces, cependant, la loi permet de tenir compte de la rémunération éventuelle d'une travailleuse. Cette disposition revêt une importance particulière lorsqu'une travailleuse subit une blessure grave au cours d'un premier emploi faiblement rémunéré ou au début de sa carrière, et qu'elle doit recevoir une pension pour incapacité permanente. Les femmes qui retournent au travail après avoir donné naissance à un enfant, qui occupent un emploi faiblement rémunéré ou de premier échelon, ou qui travaillent à temps partiel sont fortement désavantagées par un système qui mesure leurs pertes de revenu actuelles et futures uniquement en fonction de leur rémunération réelle au moment de la blessure.

Lorsqu'un travailleur meurt d'une blessure ou d'une maladie liée au travail, le conjoint et(ou) les autres personnes à charge ont droit à une pension. Le montant de la pension et la méthode de calcul varient d'une sphère de compétence à l'autre. Un nombre croissant de commissions provinciales octroient des pensions au conjoint survivant et à charge en fonction de la pension que le travailleur décédé aurait reçu s'il avait été complètement invalide. L'Alberta et le Manitoba versent le plein montant; la Colombie-Britannique, le Nouveau-Brunswick et le Québec établissent le montant en fonction du nombre d'enfants à charge. Certaines commissions versent toujours une pension mensuelle fixe à la veuve ou au veuf et y ajoutent un montant supplémentaire pour chaque enfant de moins de 16 ou 18 ans. Ces sommes n'ont aucun rapport avec la rémunération du conjoint décédé et sont notoirement basses. Les pensions sont habituellement octroyées pour la vie ou jusqu'à ce que la personne se remarie. Outre les pensions mensuelles, la plupart des provinces versent un montant forfaitaire ainsi que des allocations pour les frais funéraires. Ces montants s'échelonnent d'environ 40 000 $ à Terre-Neuve et en Ontario à moins de

1000 $ au Nouveau-Brunswick et à l'Île-du-Prince-Édouard. La plupart sont inférieurs à 3000 $[28].

Depuis quelques années, certaines provinces ont pris des mesures en vue de mettre un terme au cumul des prestations qui survient lorsqu'une personne reçoit des prestations de survivant du Régime de pensions du Canada, du Régime de rentes du Québec ou d'autres sources en plus des indemnités d'incapacité. La tendance à enrayer le cumul des bénéfices exacerbe les problèmes financiers puisque les prestations du Régime de pensions du Canada ou du Régime de rentes du Québec sont déduites des indemnités d'incapacité. Il s'agit là de toute évidence d'une mesure rétrograde à l'endroit des femmes et des autres petits salariés dont les pensions sont déjà inférieures au seuil de pauvreté. De plus, une modification de la *Loi de l'impôt sur le revenu* oblige à déclarer les indemnités à titre de revenu en vertu du Programme de supplément de revenu garanti. Cette mesure a provoqué une réduction des revenus de nombreux Canadiens de plus de 65 ans.

La frustration économique qu'entraîne le faible niveau d'indemnisation et l'indignation morale occasionnée par ces peines financières soulèvent de plus en plus de critiques du régime d'indemnisation chez les travailleurs blessés et les syndicats. Des groupes de travailleurs blessés ont vu le jour de par le pays depuis 10 ans en vue d'exercer des pressions sur les commissions d'indemnisation pour qu'elles majorent les indemnités. La pratique selon laquelle certaines commissions lient les pensions au pourcentage d'incapacité plutôt qu'au revenu perdu en raison de l'incapacité a acculé de nombreux travailleurs à la pauvreté. Même les provinces qui offrent des indemnités en fonction d'un régime d'assurance-salaire ne versent pas le plein montant de leur rémunération habituelle aux travailleurs.

Seules quatre provinces ont indexé les pensions; la plupart des autres ne les augmentent que périodiquement, auquel cas l'augmentation des pensions est habituellement inférieure à celle de l'inflation. En outre, seules trois commissions mettent régulièrement à jour le taux de rémunération (qui sert à établir la pension d'un requérant) afin de tenir compte de l'augmentation des salaires dans sa profession. Somme toute, on pénalise les travailleurs parce que leur travail les a blessés ou rendus malades.

Il faudra beaucoup d'organisation, de recherche et de militantisme pour faire augmenter l'indemnisation des veuves et des veufs. Il n'existe aucun organisme national, provincial ou régional voyant aux intérêts de ces personnes dont les vies sont profondément touchées par ce qui arrive à leur conjoint au travail et par la façon dont les traitent les commissions d'indemnisation à la suite d'accidents de travail ou de maladies professionnelles. Bon nombre d'entre eux devraient recevoir des indemnités, mais la Fédération des travailleurs de l'Ontario estime que les seules familles de victimes du cancer perdent plus de 650 millions de dollars par année[29].

LES AUTRES PRESTATIONS ET OPTIONS

Un travailleur souffrant d'une détérioration de la santé liée à son travail peut être admissible à d'autres prestations. Dans la plupart des cas, celles-ci doivent être remboursées si la commission d'indemnisation donne suite à sa requête.

Si le travailleur est syndiqué, il peut être admissible à des prestations de maladie ou d'invalidité à long terme en vertu de sa convention collective. Lorsque la demande d'indemnisation d'un travailleur n'a pas encore été acceptée ou si l'interruption des prestations fait l'objet d'un appel, de nombreuses conventions collectives protègent le travailleur jusqu'à ce que son cas soit réglé. Il arrive que les prestations versées en vertu de la convention collective soient plus élevées que les indemnités d'incapacité. Toutefois, l'employeur ou l'assureur pourrait refuser de payer si le travailleur est aussi admissible à des prestations versées par la commission d'indemnisation (même s'il ne les reçoit pas). Dans de tels cas, le travailleur peut déposer un grief par l'entremise de son syndicat.

Les prestations d'assurance-chômage sont offertes à une personne incapable de travailler en raison d'une invalidité liée à son travail. Toutefois, la période de prestations maximum est de 15 semaines.

Les prestations d'invalidité versées en vertu du Régime de rentes du Québec ou du Régime de pensions du Canada peuvent procurer un revenu à une personne « atteinte d'une invalidité, physique ou mentale, grave prolongée » qui l'empêche de travailler. Toutefois, elle doit avoir cotisé pendant au moins 7 ans à l'un des deux régimes, y compris pendant 5 des 10 dernières années, pour être admissible aux prestations. Il est plus difficile aux femmes qui ont quitté la population active pour élever des enfants de répondre à ces critères. En 1985, le versement maximum pour un adulte seul était d'environ 414 $ par mois, plus 90 $ par mois pour chaque personne à charge; ce montant est en règle générale bien inférieur aux pensions versées par les commissions d'indemnisation pour une incapacité totale. Dans la plupart des provinces, la pension de survivant du Régime de rentes ou du Régime de pensions est maintenant déduite de la pension de survivant de la commission d'indemnisation.

Les programmes d'aide sociale provinciaux prévoient aussi des prestations d'invalidité. On n'y a habituellement pas droit si l'on reçoit une indemnité d'une commission d'indemnisation, à moins que celle-ci soit minime. Les montants versés varient de province à province mais sont tous bien inférieurs au seuil de pauvreté.

Les travailleurs victimes d'une grave incapacité en raison d'une maladie professionnelle ou d'un accident de travail peuvent exercer un recours contre un employeur qui a usé d'un matériel défectueux ou de

matières toxiques. Toutefois, de tels procès ont rarement lieu puisque les poursuites judiciaires sont longues et dispendieuses, et que les montants octroyés au Canada ne justifient pas le temps et l'argent exigés.

L'AUGMENTATION DES COÛTS ET LE PASSIF NON CAPITALISÉ

Les employeurs et les gouvernements se préoccupent de plus en plus des problèmes financiers auxquels fait face le régime d'indemnisation. Les 12 régimes provinciaux et territoriaux ont accumulé un passif non capitalisé de 5 milliards de dollars (la différence entre le montant versé par les employeurs à titre de cotisations et le coût éventuel des indemnités), et cela parce que les commissions n'ont pas exigé des cotisations assez élevées des employeurs. En fait, pendant deux ans au cours des années 1970, la commission de l'Ontario a réduit les cotisations; pourtant, le coût de l'indemnisation n'a cessé d'augmenter, et la commission n'a pas tenu compte des effets futurs de l'inflation[30]. De nombreux employeurs protestent avec vigueur contre cette situation financière. Ils refusent d'assumer les fortes augmentations nécessaires à une réduction du passif non capitalisé. « La plupart voudraient renvoyer la balle dans l'autre camp[31] » et espèrent que le gouvernement viendra à leur secours.

Certains blâment « des commissions bien pensantes qui dilapident leur argent[32] ». D'autres demandent que les commissions réduisent leurs dépenses. Le président du Employers' Council of British Columbia

> a demandé en juillet à la commission d'indemnisation des accidents de travail de réduire ses dépenses en refusant de verser des indemnités pour des maladies professionnelles car il est difficile d'établir la cause de maladies, d'autant plus qu'on trouve des matières dangereuses partout et non seulement au travail[33].

La tendance à substituer un régime d'assurance-salaire à la pension à vie découle en partie de cette pression en faveur d'une réduction des coûts. Toutefois, les experts s'entendent à dire que les dépenses s'accroîtront considérablement au fur et à mesure que les demandes relatives aux maladies professionnelles augmenteront. Selon une estimation, la facture de l'Ontario pourrait grimper de 150 millions de dollars par année[34].

Les gouvernements ne se sont pas montrés très empressés à opérer des changements d'importance. Il faut cependant se rappeler que l'actuel régime d'indemnisation n'a été établi que lorsque les employeurs ne pouvaient plus tolérer le coût de l'indemnisation et qu'ils ont commencé à exercer des pressions sur les législateurs. Certains employeurs commencent à prôner un régime universel d'assurance-maladie et d'assurance-accident qui ferait porter une partie du fardeau par le contribuable. Tôt ou tard, les

gouvernements devront choisir — réduire les prestations et les services, obliger les employeurs à payer le plein montant ou créer un nouveau régime.

CONCLUSION

Le régime d'indemnisation du Canada est truffé de problèmes; les travailleurs et les employeurs réclament de plus en plus des changements radicaux. Les plaintes des travailleurs se rangent en quatre catégories : l'insuffisance des prestations, le refus d'accorder le bénéfice du doute aux travailleurs, le manque de reconnaissance des maladies professionnelles et l'insuffisance des services de réadaptation ainsi que leur caractère arbitraire.

En principe, tous les travailleurs, à temps partiel ou à temps plein, hommes ou femmes, rémunérés ou non, devraient être assurés en vertu d'un système équitable offrant la plus grande sécurité du revenu et les meilleurs services de réadaptation possibles. Or, tout indique que notre régime d'indemnisation n'atteint pas de tels objectifs en ce qui a trait à l'ensemble de la population et surtout aux femmes.

Plus de la moitié des femmes occupent un emploi rémunéré, et ce chiffre ne cesse d'augmenter. Or, beaucoup de ces emplois sont dangereux. Les femmes sont exposées à une grande variété de produits chimiques, travaillent dans des conditions inconfortables et malsaines, sont sujettes au stress et oeuvrent dans des immeubles pollués par des substances toxiques. De nombreuses catégories de femmes au travail n'ont aucun droit légal à une indemnisation : on ne prend nullement en considération celles qui ne reçoivent aucune rémunération, les femmes au foyer et les bénévoles. Les commissions ne tiennent pas suffisamment compte des maladies professionnelles et traitent souvent les travailleurs comme des adversaires qui tentent d'obtenir des prestations auxquelles ils n'ont pas droit. On pénalise financièrement les travailleurs blessés qui ne reçoivent pas une rééducation adéquate et font face à de nombreux obstacles dans la recherche d'un emploi convenable. Bon nombre de veuves et de veufs ne reçoivent aucune prestation car ils ne savent tout simplement pas qu'ils y ont droit.

Le régime d'indemnisation est accablé de graves problèmes financiers parce que les cotisations des employeurs n'ont pas suffi à payer les indemnités et que ceux-ci refusent avec raison de combler la différence, qui s'élève à des milliards de dollars.

De plus, les statistiques sur les accidents de travail et les maladies professionnelles révèlent que le régime d'indemnisation ne suscite pas d'efforts accrus en vue d'éliminer les risques sur les lieux de travail. On a dénoncé avec force le fait que le système permette aux employeurs de mettre leurs risques en commun et leur évite des poursuites au criminel et au civil en cas de négligence.

De nombreux critiques du régime prétendent que les problèmes ne peuvent être réglés en réaménageant tout simplement la loi et les structures en place. Ils prônent une approche tout à fait nouvelle en vertu de laquelle on offrirait des indemnités sans égard à la cause de l'incapacité, c'est-à-dire un régime universel d'assurance contre la maladie et les accidents.

De tels régimes d'assurance gouvernementaux sans égard à la faute remplaceraient l'indemnisation des accidents de travail et la plupart des autres régimes de prestations d'invalidité, y compris ceux qui visent les cas d'accidents d'automobile. On a élaboré de nombreux modèles différents dont la plupart prévoient le partage des coûts entre les gouvernements, les employeurs et les personnes versant des primes d'assurance-automobile en fonction d'une estimation de la proportion d'invalidité dans divers secteurs. Les prestations seraient versées directement sur présentation de preuve d'invalidité, peu importe la cause de la blessure ou de la maladie, ou de son lieu d'origine. Par conséquent, un système universel protégerait les femmes au foyer et les bénévoles ainsi que toutes les femmes occupant un emploi. Puisqu'il ne serait plus nécessaire d'établir la cause, on éviterait tous les problèmes actuels liés aux tentatives de prouver, par exemple, que les maux de dos sont causés par le travail ou que des produits chimiques sur les lieux du travail sont responsables d'une incapacité. Le premier système de ce genre a vu le jour en Nouvelle-Zélande : il offre une protection uniquement contre les accidents.

Le mouvement syndical n'a pas été enthousiasmé par cette proposition car on croit que c'est aux employeurs à défrayer les travailleurs victimes d'accidents ou de maladies. Toutefois, les partisans d'un régime universel rétorquent que, de toute façon, les employeurs ne paient pas tous les coûts des incapacités professionnelles en vertu du système actuel et qu'il y a de meilleurs moyens de les obliger à éliminer les risques sur les lieux de travail, comme par exemple des lois et des peines plus sévères en matière de santé et de sécurité ainsi qu'une application plus rigoureuse des dispositions législatives.

On peut aussi soutenir que l'employeur n'est pas le seul à profiter du travail d'un employé, que les risques ne sont pas toujours connus et que la société devrait partager le fardeau financier du système.

Les leçons du passé laissent présager d'importants changements. Certaines commissions ont déjà réduit leurs services afin de comprimer les coûts. Les femmes ont tout intérêt à examiner le rôle que l'indemnisation des accidents de travail joue dans leur vie et à s'allier aux syndicats et aux autres groupes insatisfaits pour s'assurer que les modifications répondent à leurs besoins et règlent les problèmes.

NOTES

1. Michael Izumi Nash, *Canadian Occupational Health and Safety Handbook* (Don Mills : CCH Canadian, 1983), p. 167.

2. Robert Holden, surveillant, Statistical Analysis Section, Workers' Compensation Board of Ontario; Ken Dusselier, Research and Information Officer, Workers' Compensation Board of Saskatchewan.

3. Carole Chamberland, chef de la Division traitement et information statistique, Service de la statistique et de l'évaluation des programmes, Commission de la santé et de la sécurité du travail du Québec.

4. Theresa Jennissen, « The Development of the Workmen's Compensation Act of Ontario, 1914 », *Canadian Journal of Social Work Education*, vol. 7, n° 1 (1981), p. 58.

5. *Ibid.*, p. 57 et 59.

6. Michael Izumi Nash, *Canadian Occupational Health and Safety Handbook*, p. 168.

7. Theresa Jennissen, « Development of the Workmen's Compensation Act », pp. 60 et 62.

8. Jim Ellsworth, « Indemnisation des accidentés du travail — le régime fédéral », in *Le changement par la participation*, compte rendu de la première conférence de l'AFPC sur la santé et la sécurité tenue à Ottawa du 5 au 7 mai 1983, pp. 164 et 165.

9. Corpus Information Services, *Occupational Health and Safety Management Handbook* (Don Mills : 1985), p. 1.

10. Bob DeMatteo, *Terminal Shock* (Toronto : NC Press, 1985), pp. 180-182.

11. Retail Clerks Union, Local 1518 (UFAW), *Submission to the B.C. Federation of Labour Inquiry into the Workers' Compensation Board* (Vancouver : 1985), p. 10 et 13.

12. Paul Griffin, CBC Radio News, *The World at Six*, 21 novembre 1985.

13. Corpus Information Services, *Occupational Health and Safety*, p. 124.

14. Ken Hansen, « Workers' Compensation Crisis », *B.C. Workers' Health Newsletter*, n° 11 (septembre 1985), p. 7.

15. « Les Terrasses Appeal Angers Some », *The Citizen* [Ottawa], 30 juillet 1983.

16. Cathy Walker, citant la conférence prononcée par le professeur Terrance Ison de l'école de droit Osgoode Hall devant le premier congrès national de l'Association canadienne des travailleurs des industries mécaniques et assimilées, le 27 avril 1985, in « Universal Disability », *B.C. Workers' Health Newsletter*, n° 11 (septembre 1985), p. 18.

17. Dorothy Lipovenko, « Sexual Harassment Ruled Work Injury », *The Globe and Mail* [Toronto], 11 avril 1985.

18. John Deverell, « Labour Employers Want Changes — Opposite Ones », *Toronto Star*, 16 août 1980.

19. Michael Izumi Nash, *Canadian Occupational Health and Safety Handbook*, p. 179.

20. Charles Reasons, Lois Ross et Craig Paterson, *Assault on the Worker* (Toronto : Butterworths, 1981), p. 188.

21. Bernadette Stringer, *A Submission to the B.C. Federation of Labour Inquiry into the Workers' Compensation Board* (Vancouver : B.C. Nurses Union Provincial Health and Safety Committee, 11 avril 1985), p. 3.

22. Timothy Taylor et Ian Mahon, *An Advocate's Guide to Workers' Compensation in Manitoba* (Winnipeg : Public Legal Education Activities/Activités d'éducation juridique populaire, Faculté de droit, Université du Manitoba, 1985), pp. 24 et 25.

23. Bernadette Stringer, *A Submission to the B.C. Federation of Labour Inquiry*, p. 3.

24. Voir Michael Izumi Nash, *Canadian Occupational Health and Safety Handbook*, pp. 182-189, pour un examen détaillé des indemnités.

25. Alliance de la Fonction publique du Canada, *Injustices flagrantes : exposé de position de l'AFPC sur l'indemnisation des travailleurs fédéraux* (Ottawa : 1985), p. 16.

26. *Ibid.*, p. 17.

27. *Ibid.*, p. 18.

28. Michel Gauvin, *Lois régissant l'indemnisation des victimes d'accidents du travail au Canada*, édition de 1982, Travail Canada

29. Fédération des travailleurs de l'Ontario, *Response to the Second Weiler Report, Protecting the Worker from Disability, Challenges for the Eighties* (Toronto : 1983).

30. Margaret Wente, « The Coming Crisis in Workers' Compensation », *Canadian Business* (février 1984), p. 47.

31. *Ibid.*, p. 48.

32. *Ibid.*, p. 47.

33. Cassandra Kobayashi, « More Attacks on Compensation System », *B.C. Workers' Health Newsletter*, n^{o} 10 (décembre 1984), p. 1.

34. Margaret Wente, « The Coming Crisis in Workers' Compensation », p. 49.

CHAPITRE NEUF

LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE LORS DE LA RETRAITE

Le mouvement actuel en faveur de la réforme des régimes de pensions présente un enjeu particulier pour les femmes. Non seulement celles-ci constituent-elles la majorité des personnes âgées (en 1985, elles composaient 50 % des 65 à 69 ans et 58 % des 70 ans et plus[1]), mais elles risquent plus que les hommes de passer leur vieillesse dans la pauvreté, surtout si elles sont seules. En 1984, le revenu moyen de femmes âgées célibataires, divorcées ou veuves n'était que de 10 080 $, soit seulement 10 % au-dessus du seuil de pauvreté pour une personne vivant dans une grande ville. Le revenu moyen des hommes célibataires, divorcés ou veufs était de 13 800 $[2]. Toutefois, on comptait plus de trois fois plus de femmes âgées seules que d'hommes seuls — ce qui atteste que les femmes tendent à épouser des hommes plus âgés qu'elles et que leur espérance de vie est plus longue.

Il est encourageant de remarquer que les revenus des personnes âgées se sont améliorés par rapport à ceux des autres groupes de la population au cours des cinq ou six dernières années. On a réalisé des progrès considérables dans la lutte contre la pauvreté grâce aux programmes gouvernementaux de sécurité du revenu tels que la pension de la sécurité de la vieillesse (SV) et le supplément de revenu garanti (SRG), dont on trouvera une description plus détaillée dans la prochaine section. De 1979 à 1984, par exemple, les revenus des personnes âgées seules ont augmenté de 73 %, tandis que ceux des couples mariés âgés augmentaient de 76 %. Par comparaison, le revenu des familles de tout type ne s'élevait que de 46 % au cours de cette période[3].

Les personnes âgées sont considérablement moins pauvres qu'auparavant. En 1984, seuls 11 % des couples mariés âgés étaient pauvres, comparativement à 22 % en 1979; et seulement 50 % des personnes âgées seules étaient pauvres en 1984, comparativement à plus de 66 % en 1979[4]. Il reste cependant que le revenu d'un grand nombre de femmes âgées est sous le seuil de la pauvreté. Près de 59 % des femmes âgées seules gagnaient un revenu inférieur à 9000 $ en 1984[5]. C'est donc dire que la majorité des femmes âgées seules ont toujours un revenu inférieur au seuil de pauvreté.

Tous les projets de réforme des régimes de pensions se sont attachés à trouver une solution à la pauvreté des personnes âgées, qui persiste malgré les régimes privés et publics de sécurité du revenu. On a voulu particulièrement s'assurer que les réformes tiennent compte, au chapitre des revenus de retraite, des besoins des femmes, qui représentent la majorité des personnes âgées et un pourcentage disproportionné des gagne-

petit. Les insuffisances du régime actuel deviennent particulièrement inquiétantes lorsqu'on constate que la proportion de personnes âgées au sein de la population augmentera sans cesse au cours des quelques prochaines décennies.

La plupart des femmes âgées sont restées au foyer pendant la plus grande partie de leur vie. Il y a 40 ans, seulement 20 % des femmes étaient sur le marché du travail et moins de 5 % des femmes mariées travaillaient à l'extérieur du foyer[6]. Celles qui ont maintenant 65 ans ou plus n'ont donc pas vraiment eu la chance de contribuer à un régime de pensions ou d'épargner en vue de la retraite. Bon nombre d'entre elles doivent se fier aux programmes gouvernementaux tels que la SV ou le SRG pour assurer leur revenu, auquel s'ajouteront éventuellement les versements des régimes privés de leur conjoint et les prestations du conjoint survivant du Régime de pensions du Canada/Régime de rentes du Québec (RPC/RRQ), qui ne sont offertes que depuis 1966.

On a toutefois assisté à une révolution remarquable du rôle économique des femmes depuis une cinquantaine d'années. Plus de 71 % des femmes âgées de 20 à 44 ans font partie de la population active. Le taux d'activité des femmes mariées de ce groupe d'âges est de 68 %[7]. Les chiffres révèlent que ces femmes travailleront longtemps et occuperont des emplois permanents, avec seulement quelques brèves interruptions pour mettre au monde et élever des enfants. Elles auront probablement l'occasion de contribuer à des régimes de pensions, surtout à des régimes publics, et d'épargner elles-mêmes en vue de leur retraite.

Les femmes dans la quarantaine avancée ou dans la cinquantaine se situent entre ces deux groupes. Ce sont les mères de la génération du baby boom. La femme type de ce groupe d'âges a eu quatre enfants, a quitté le marché du travail pendant une longue période lorsque ceux-ci étaient jeunes et est peut-être retournée au travail, souvent à temps partiel, lorsque son plus jeune enfant est entré à l'école. Environ la moitié (48 %) des femmes âgées de 45 à 64 ans occupent un emploi rémunéré, tandis que moins de 46 % des femmes mariées de ce groupe d'âges font partie de la population active[8].

La réforme des pensions doit satisfaire les besoins des femmes de chacun de ces groupes. Si l'on devait, par exemple, régler le problème des femmes au foyer sans tenir compte de ceux des femmes au travail, la majorité des femmes auraient toujours à lutter contre la pauvreté au cours de leur vieillesse puisque les femmes qui occupent un emploi rémunéré sont mal protégées par l'actuel régime de revenu de retraite. Les profils de travail des femmes ont certes subi une transformation remarquable au cours des quelques dernières décennies mais leur rôle économique évolue toujours : tout système de revenu de retraite qui espère répondre aux besoins des femmes dans une variété de situations doit tenir compte de cette réalité.

LES FEMMES ET LE SYSTÈME ACTUEL DE REVENU DE RETRAITE

Le système de revenu de retraite comporte trois principaux éléments dont les objectifs, les implications et les effets diffèrent en ce qui a trait aux femmes. On peut considérer ces trois volets comme des blocs que les personnes utilisent pour planifier leur revenu à la retraite.

Le premier volet — une protection de base

Ce premier volet cherche à offrir un revenu annuel garanti minimum de base à toutes les personnes âgées. Trois programmes fédéraux et divers suppléments provinciaux se conjuguent dans la poursuite de cet objectif de lutte contre la pauvreté, bien qu'ils ne réussissent pas tout à fait à l'atteindre dans certaines circonstances.

La pension de sécurité de la vieillesse (SV) est un régime de prestations uniformes que reçoivent toutes les personnes qui atteignent l'âge de 65 ans et qui répondent à certains critères de résidence. Pour obtenir le plein montant des prestations, qui s'élevait à environ 300 $ par mois en juillet 1986, une personne doit avoir habité pendant au moins 40 ans le Canada après son dix-huitième anniversaire. Les personnes qui ne satisfont pas à ce critère reçoivent une prestation réduite — disposition qui peut frapper durement les immigrants qui ne jouissent d'aucun autre revenu de retraite. Les prestations de la SV sont indexées sur l'indice des prix à la consommation; elles sont rajustées à chaque trimestre et sont imposables.

Le Supplément de revenu garanti (SRG) est une autre prestation fédérale fondée sur le revenu. L'admissibilité n'est pas fonction de l'actif possédé. C'est donc dire qu'une personne âgée peut être propriétaire d'une maison et être quand même admissible au SRG si elle n'a aucun revenu, ou presque, autre que la SV. Les prestations sont indexées et le taux diffère selon l'état matrimonial. Le montant de la prestation mensuelle dépend des autres revenus du retraité. En juillet 1986, la prestation maximum du SRG s'élevait à 346 $ pour une personne seule et à 226 $ pour chaque personne d'un couple marié. Les prestations du SRG ne sont pas imposables.

En juillet 1986, une personne seule pouvait recevoir au total 7650 $ de la SV et du SRG. Dans le cas d'un couple marié, ce montant passait à 12 411 $. En 1986, on estimait à 10 600 $ le seuil de pauvreté d'une personne seule vivant dans une ville de plus de 500 000 habitants tandis que celui d'un couple était d'environ 14 000 $[9]. Le revenu de base garanti de la SV et du SRG répond donc davantage à l'objectif de lutte contre la pauvreté dans le cas d'un couple que dans celui d'une personne seule. De telles insuffisances touchent tout particulièrement les femmes puisqu'elles représentent plus des trois quarts de toutes les personnes âgées seules et qu'elles sont beaucoup moins susceptibles que les hommes d'avoir d'autres sources de revenu[10].

La Colombie-Britannique, l'Alberta, le Manitoba, la Saskatchewan, l'Ontario, la Nouvelle-Écosse et les deux territoires offrent aussi des suppléments de revenu aux personnes âgées, mais les montants varient considérablement d'une sphère de compétence à l'autre. Dans certaines provinces, chaque conjoint reçoit une prestation supérieure à celle d'une personne seule, ce qui creuse le fossé entre ces dernières et les couples, fossé déjà présent dans le cas de la SV et du SRG. En 1984, le supplément annuel maximum pour une personne seule s'échelonnait de 219 $ en Nouvelle-Écosse à 1200 $ au Yukon. Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le Québec ne versent aucun supplément[11].

Un autre programme fédéral s'inscrit dans le premier volet du revenu de retraite. L'Allocation au conjoint devait à l'origine offrir une protection au conjoint qui n'avait pas encore atteint l'âge de 65 ans mais qui était marié à un retraité admissible au SRG. On voulait qu'un couple à faible revenu dont l'un des conjoints avait entre 60 et 65 ans puisse recevoir des prestations équivalant à celles de la SV et du SRG auxquelles un couple aurait droit si les deux conjoints avaient plus de 65 ans.

Toutefois, on a récemment offert l'Allocation au conjoint à l'ensemble des veuves et des veufs à faible revenu âgés de 60 à 65 ans et répondant aux critères de revenu. Les personnes célibataires ou divorcées ne sont pas admissibles à ces prestations même si elles satisfont aux autres critères. On a fortement critiqué ce programme puisqu'il établit une discrimination fondée sur l'état matrimonial. On le contestera probablement devant les tribunaux.

Il importe de souligner que le premier volet du système de revenu de retraite veut permettre à toutes les personnes âgées de jouir d'un revenu annuel garanti, qu'elles aient ou non occupé un emploi rémunéré avant l'âge de 65 ans. Il permet donc aux femmes qui ont passé toute leur vie au foyer de retirer des prestations de retraite en leur propre nom lorsqu'elles atteignent 65 ans, bien que, comme nous l'avons vu, cette protection minimum est insuffisante, surtout pour celles qui n'ont pas de conjoint.

Le deuxième volet — le remplacement du revenu

Le deuxième volet du système de revenu de retraite veut offrir un revenu de remplacement aux personnes qui prennent leur retraite de la population active afin qu'elles ne connaissent pas de baisse de revenu trop prononcée et qu'elles évitent une chute de leur niveau de vie au moment de la retraite. Les régimes de pensions publics du deuxième volet et les régimes privés du troisième volet (décrits dans la section suivante) se conjuguent pour poursuivre cet objectif de remplacement du revenu.

Les régimes de pensions du deuxième volet sont par définition fonction des revenus puisque leur objectif est de remplacer un certain pourcentage de la rémunération lors de la retraite d'un salarié. Les régimes gouvernementaux sont les suivants : le Régime de pensions du Canada, en vigueur dans l'ensemble du pays sauf au Québec, et le Régime de rentes du Québec, qui est à peu près identique au Régime de pensions du Canada et que la province du Québec administre à l'intention de ses habitants.

La loi oblige toute personne qui fait partie de la population active, soit à titre de salarié ou de travailleur autonome, à verser un pourcentage de sa rémunération au Régime de pensions du Canada (RPC) ou au Régime de rentes du Québec (RRQ). Bien que les premiers 2000 $ environ de revenu — le montant qui constitue l'exemption de base — ne soient pas sujets à des cotisations, les salariés doivent verser 1,9 % de la rémunération qui dépasse ce montant, jusqu'à une rémunération maximum d'environ 26 000 $. Ce montant, appelé maximum des gains admissibles (MGA), de même que l'exemption de base font l'objet d'une indexation annuelle. Le MGA est à peu près équivalent au salaire moyen des travailleurs de l'industrie. Les employés et les employeurs contribuent à parts égales au RPC et au RRQ. Les travailleurs autonomes doivent contribuer 3,8 % de leur revenu, dans les mêmes limites.

Ces taux de cotisation sont en vigueur depuis la création du RPC/RRQ en 1966. En 1987, toutefois, les taux ont commencé à augmenter progressivement; ils atteindront 7,6 % (3,8 % pour les employés et 3,8 % pour les employeurs) en l'an 2011. Ces changements constituent l'une des nombreuses réformes du RPC/RRQ introduites en 1986. Il a fallu recourir à cette augmentation puisqu'au fur et à mesure que la proportion de personnes âgées au sein de la population augmentera au cours des 20 à 30 prochaines années, il faudra davantage d'argent pour payer leur pension. À l'heure actuelle, le RPC a amplement d'argent pour payer les pensions des personnes qui prennent leur retraite. Les surplus ont été investis dans des obligations des gouvernements provinciaux — en fait, l'argent a été prêté aux provinces. Si les provinces devaient rembourser l'argent qu'elles ont emprunté, il ne serait pas nécessaire d'augmenter les contributions avant le début du prochain siècle. Toutefois, les gouvernements fédéral et provinciaux ont apparemment décidé que les provinces ne devraient pas avoir à rembourser l'argent emprunté et qu'il valait mieux augmenter graduellement les taux de cotisation.

Le montant des prestations versées en vertu du RPC/RRQ est fonction du revenu et des cotisations. En règle générale, on peut s'attendre à recevoir 25 % de la rémunération annuelle moyenne, sous réserve des limites exposées ci-dessus. On établit la moyenne du revenu d'un particulier au cours de sa vie active, soit de 18 à 65 ans. Afin de tenir compte des périodes de chômage ou des interruptions de travail résultant d'un perfectionnement ou d'une formation, les cotisants peuvent exclure 15 % de leurs années de travail du calcul de la rémunération moyenne qui servira à

établir la pension. De plus, les parents peuvent aussi exclure les périodes consacrées à élever un enfant de moins de sept ans. Cette disposition visait précisément à aider les femmes qui quittent la population active temporairement pour s'occuper d'un enfant, bien qu'il importe de souligner qu'il n'est pas nécessaire de quitter le marché du travail pour y avoir recours. Elle peut s'appliquer à toute année au cours de laquelle un enfant avait moins de sept ans. C'est donc dire que celles qui ont travaillé à temps partiel ou qui avaient une faible rémunération lorsque leurs enfants étaient jeunes peuvent exclure ces années du calcul. Techniquement, la disposition vise l'un ou l'autre des parents, mais c'est la personne qui a reçu l'allocation familiale au nom de l'enfant qui peut s'en prévaloir; en d'autres mots, la bénéficiaire est habituellement la mère.

En 1987, la prestation de retraite maximum offerte en vertu du RPC/RRQ est de 527 $ par mois, mais la plupart des femmes qui quittent un emploi rémunéré recevront beaucoup moins puisque leur revenu est habituellement inférieur à la moyenne. Soulignons que même celles qui sont admissibles au maximum des prestations de retraite du RPC/RRQ peuvent être admissibles à certaines prestations du SRG si elles n'ont d'autre revenu que les prestations du RPC/RRQ et de la SV.

En plus des prestations de retraite, le RCP/RRQ offre aussi des pensions d'invalidité et des prestations aux enfants de cotisants invalides ainsi qu'aux enfants à charge de cotisants décédés. Les prestations de conjoint survivant, dont il est question plus loin, intéressent particulièrement les femmes. Celles qui ont passé leur vie au foyer peuvent donc avoir droit à une pension en vertu du RPC/RRQ, soit à titre de conjoint survivant ou de conjoint divorcé d'un cotisant (voir ci-après l'explication de cette disposition).

Le troisième volet — les régimes de retraite privés

Le troisième élément du système de revenu de retraite comprend les dispositions privées que les gens prennent en vue de leur retraite, soit par l'entremise de leur employeur, soit de leur propre chef. De nombreux employeurs offrent des régimes de pensions à leurs employés. Ces régimes font souvent l'objet des négociations collectives. Les régimes de pensions privés sont également fonction du revenu; leur objectif est d'assurer le maintien d'un certain niveau de vie lorsqu'un salarié prend sa retraite.

Ce volet du système de revenu de retraite pose un problème particulier pour les femmes puisque la majorité d'entre elles n'ont pas accès aux régimes de retraite d'un employeur. En 1984, par exemple, seulement 37 % des femmes et 54 % des hommes sur le marché du travail rémunéré étaient membres de régimes de retraite de l'employeur (ou privés)[12]. Cette faible protection des femmes occupant un emploi rémunéré s'explique par le fait qu'elles travaillent dans des secteurs de l'économie, tels que le commerce

au détail et les services personnels, où les employeurs n'offrent habituellement pas de programme d'avantages aux employés. De nombreux employeurs de ces secteurs sont des petites entreprises qui prétendent qu'il serait trop dispendieux d'offrir des régimes de pensions et d'autres avantages. De plus, environ 26 % des femmes exerçant une activité rémunérée travaillent à temps partiel (seuls 8 % des hommes travaillent à temps partiel)[13]; or, les travailleurs à temps partiel ne sont habituellement pas admissibles aux régimes de pensions, même lorsqu'il en existe un pour les employés à temps plein.

Évidemment, les femmes qui ne sont pas sur le marché du travail ne sont pas protégées par des régimes de retraite des employeurs, sauf dans la mesure où elles reçoivent des prestations à titre de conjoint survivant ou divorcé d'un cotisant. Toutefois, 43 % des régimes de pensions privés n'offrent aucune prestation à un conjoint survivant. Lorsqu'une telle disposition existe, de nombreux cotisants décident de ne pas s'en prévaloir car il leur faut alors accepter des prestations moindres au moment de la retraite.

Il existe deux grandes catégories de régimes de retraite parrainés par l'employeur. Le régime à prestations déterminées est celui en vertu duquel le salarié se voit promettre une prestation bien définie, habituellement exprimée comme pourcentage du salaire pour chaque année de service. Dans la fonction publique fédérale, par exemple, un employé reçoit 2 % de son salaire annuel moyen pendant les 6 meilleures années de rémunération pour chaque année de service. Un employé ayant travaillé au gouvernement fédéral pendant 30 années recevrait donc une prestation de retraite équivalant à 60 % de son salaire annuel moyen au cours des 6 années les mieux rémunérées. Environ 95 % des personnes qui participent à des régimes de retraite adhèrent à des régimes à prestations déterminées. Les actuaires calculent le pourcentage du traitement qui doit être versé au régime par les employeurs et les salariés afin de pouvoir accorder les prestations promises, et tiennent compte du montant que ces cotisations sont susceptibles de procurer au cours de la période précédant le versement des prestations. Peu importe la précision de ces calculs, le régime à prestations déterminées promet de verser les prestations promises lors de la retraite de l'employé.

Dans un régime à cotisation déterminée, les cotisations sont établies en fonction du revenu mais on ne promet aucun niveau de prestation particulier. Les cotisations du salarié et de l'employeur sont investies dans un fonds, et l'argent accumulé dans le fonds au moment de la retraite de l'employé sert à lui acheter une rente. Ces régimes à cotisation fixée d'avance offrent un coût prévisible et souvent assez bas puisque l'employeur ne s'engage pas à offrir un niveau précis de prestations. Par conséquent, les régimes à cotisation fixée d'avance sont populaires auprès des petits employeurs; ils sont plus faciles à administrer et moins dispendieux. Du point de vue des employés, cependant, l'absence d'un niveau de prestations bien défini offre peu de sécurité lors de la retraite. Bien qu'il existe de nombreux

petits régimes à cotisation fixée d'avance, seuls 5 % des adhérents à des régimes de retraite participent à ce genre de régime.

Les deux types de régimes (à prestations déterminées et à cotisation fixée d'avance) posent des problèmes particuliers aux femmes. Dans un régime à prestations déterminées, les employés n'ont habituellement pas droit aux prestations promises par l'employeur (l'« acquisition ») tant qu'ils n'ont pas travaillé chez lui pendant au moins 10 ans. Il se peut aussi qu'ils doivent être âgés d'au moins 45 ans. Puisque les femmes ont tendance à changer plus souvent d'emploi que les hommes, l'acquisition des droits peut se faire lorsqu'elles quittent un employeur, auquel cas on ne leur remet que ce qu'elles ont cotisé, souvent sans intérêt ou presque. De plus, rares sont les régimes transportables, c'est-à-dire ceux qui permettent à un employeur de transférer les droits acquis chez un ancien employeur au régime du nouvel employeur.

Lorsque les droits sont dévolus avant qu'un employé quitte un emploi, il recevra une pension lorsqu'il prendra sa retraite de chez cet employeur. Toutefois, puisque les prestations ne seront probablement pas indexées sur l'inflation, la pension pourrait ne pas valoir grand-chose au moment de la retraite. L'absence de révision liée à l'inflation peut toucher particulièrement les femmes : puisqu'elles vivent plus longtemps, elles auront probablement à souffrir plus longtemps d'une pension insuffisante.

Les régimes à cotisation fixée d'avance désavantagent aussi les femmes sur le plan du calcul des prestations. Les fonds accumulés lors de la retraite servent à acheter une rente de retraite (habituellement sous la forme d'une prestation mensuelle) pour le salarié. Toutefois, lorsqu'une femme et un homme ont exactement le même montant dans leur fonds de pension, la femme reçoit une prestation mensuelle inférieure. Les sociétés d'assurance qui vendent les rentes prétendent que la femme risque de vivre plus longtemps que l'homme, et qu'elles auront à verser des prestations sur une plus longue période; on soutient donc que la prestation mensuelle d'une femme doit être moindre même si la remise totale sera probablement égale dans les deux cas.

La réforme des régimes de pensions vise à régler tous ces problèmes de conception des régimes de retraite privés; le gouvernement fédéral et les provinces sont en voie de modifier les lois régissant les régimes de retraite privés qui ressortent de leur compétence. Dans la plupart des cas, on envisage les changements suivants :

- L'acquisition des droits surviendra après 2 ans plutôt que 10.
- Les gouvernements n'obligeront pas, en règle générale, les employeurs à offrir une protection contre l'inflation (bien que certains l'offrent déjà); toutefois, certains gouvernements permettront aux employés de transférer

leurs droits de pension à un nouvel employeur ou à un certain type de compte d'épargne-vieillesse spécial s'ils quittent leur emploi.

- Les travailleurs à temps partiel auront, en règle générale, le droit d'adhérer à des régimes de retraite lorsqu'il en existe un pour les employés à temps plein.

- Les prestations de conjoint survivant seront obligatoires à moins que les deux conjoints acceptent par écrit de renoncer à cette disposition.

- Dans le cas des régimes à cotisation fixée d'avance, les employeurs seront généralement tenus d'offrir des prestations mensuelles égales aux employés qui ont versé des cotisations égales.

De tels changements, aussi importants soient-ils, ne profiteront néanmoins qu'à une minorité de femmes au travail en raison du faible pourcentage qui adhère à des régimes de retraite privés. Certains ont prétendu que des dispositions de transfert améliorées (le transfert de la protection d'un régime à un autre) et d'autres mesures, telles que la participation des travailleurs à temps partiel, augmenteront la protection des travailleuses, mais il semble improbable que ces dispositions exercent un effet considérable. En effet, environ 80 % des employés à temps partiel travaillent dans la vente et les services personnels. Puisque peu d'employeurs de ces secteurs offrent des régimes de retraite à leurs employés à temps plein, les travailleuses à temps partiel ne seront toujours pas protégées.

La plupart des femmes qui approchent l'âge de la retraite devront probablement à l'avenir continuer à compter sur les régimes gouvernementaux (les deux premiers volets du système de revenu de retraite) pour combler la plupart de leurs besoins à ce chapitre, à moins que leur revenu ne soit assez élevé pour leur permettre de prendre des dispositions personnelles.

En plus des régimes de retraite des employeurs, le troisième volet du système de revenu de retraite comprend les dispositions prises par les particuliers avec l'appui du gouvernement, et notamment les régimes enregistrés d'épargne-retraite (REER). Les particuliers peuvent cotiser un montant déterminé à ces régimes et obtenir une déduction d'impôt pour le plein montant de leur cotisation. (Les cotisations des employés au régime de retraite des employeurs sont aussi déductibles d'impôt dans une certaine mesure.)

La déduction des REER fait perdre 5 milliards de dollars par année en recettes fiscales au gouvernement fédéral, soit le double du montant que le gouvernement verse aux retraités dans le besoin à titre de prestations du SRG[14]. Toutefois, le montant ainsi perdu profite surtout aux contribuables à revenu élevé. Une étude effectuée par le ministère des Finances en 1979 révélait que seule une personne sur dix qui remplissait une déclaration d'impôt et qui avait un revenu inférieur à 50 000 $ adhérait à un

REER, tandis que plus de 60 % des contribuables ayant un revenu supérieur à 50 000 $ en détenaient un[15]. Puisque l'aide du gouvernement est offerte sous forme de déduction d'impôt, plus le revenu est élevé, plus on épargnera d'impôt. Malgré cela, les derniers budgets fédéraux proposaient de hausser la limite des cotisations aux REER. En fait, les plafonds seront maintenant tellement élevés que seules les personnes dont le revenu annuel dépasse 86 000 $ pourront se prévaloir de la déduction complète[16].

Bien que les règlements des REER permettent à une personne de cotiser au nom de son conjoint, très peu de femmes adhèrent à des REER en leur propre nom et, le cas échéant, elles ne peuvent contribuer autant que les hommes en raison de leur revenu inférieur. En 1981, seulement 8,5 % des femmes qui ont rempli une déclaration d'impôt ont cotisé à un REER, dans lequel elles ont versé en moyenne 1630 $. Par comparaison, 16,8 % des hommes qui ont rempli une déclaration d'impôt ont cotisé une moyenne de 2038 $ à leur REER au cours de cette même année[17].

Somme toute, les femmes actuellement à l'âge de la retraite obtiennent encore la plus grande part de leur revenu de retraite des régimes de pensions gouvernementaux composant les deux premiers volets du système. Par ailleurs, les chiffres attestent l'amélioration progressive de la situation financière des femmes âgées au cours de la dernière décennie. En 1978, 21 % des femmes âgées étaient si pauvres qu'elles étaient admissibles au plein montant des prestations du SRG. En 1982, ce pourcentage était tombé à 15. Toutefois, 39 % des femmes reçoivent toujours certaines prestations du SRG; c'est donc dire qu'il y a encore place à l'amélioration[18].

Les femmes seules de 65 ans ou plus en 1982 recevaient 42 % de leur revenu de la SV ou du SRG; 8 % provenaient des prestations du RPC/RRQ; 4 % d'autres transferts gouvernementaux; 12 % de pensions, de rentes et d'autres revenus; 29 % de revenus d'investissement; et 5 % de rémunérations, de salaires et du revenu net d'un travail autonome[19].

LES FEMMES ET LA RÉFORME DES PENSIONS

Après de nombreuses années de discussion, la réforme des pensions est maintenant amorcée. Le Parlement et les provinces ont adopté des modifications au Régime de pensions du Canada qui sont entrées en vigueur le 1er janvier 1987. Le gouvernement fédéral et bon nombre des provinces sont aussi en voie de modifier les lois qui régissent les régimes de retraite privés relevant de leur compétence. Toutefois, les modifications sont loin d'apaiser toutes les inquiétudes des femmes.

Nous nous penchons dans cette section sur ces préoccupations ainsi que sur les problèmes qu'il importe de régler dans le cadre de la réforme des régimes de pensions tant gouvernementaux que privés.

De meilleures pensions pour les personnes actuellement à la retraite

La modification des régimes de pensions, gouvernmentaux ou privés, n'aidera en rien les femmes qui ont déjà dépassé l'âge de la retraite. Comme nous l'avons déjà vu, les prestations de la SV ou du SRG constituent la principale source de revenu de beaucoup d'entre elles. Le revenu minimum de base garanti par ces régimes est insuffisant, surtout pour les femmes seules. Une augmentation du total des prestations, opérée grâce à une augmentation de la SV ou du SRG (ou des deux), s'impose afin que celles qui n'ont d'autre source de revenu de retraite puissent jouir d'un revenu qui atteint au moins le seuil de pauvreté. Or, tel n'est pas actuellement le cas des personnes seules.

Une telle amélioration profiterait non seulement aux femmes âgées de plus de 65 ans mais aussi à celles qui auront passé la plupart de leur vie au foyer à temps plein et n'auront pu participer à un régime de retraite.

De meilleures pensions pour les femmes occupant un emploi rémunéré

À l'avenir, la majorité des femmes aborderont la retraite à un titre autre que celui de personne au foyer à temps plein. Elles auront exercé pendant une bonne partie de leur vie adulte (sinon toute) une activité rémunérée. Soixante-trois pour cent des femmes au travail n'ont toujours pas accès à un régime de retraite de l'employeur. Les réformes actuellement en cours n'amélioreront vraisemblablement pas la situation de ces travailleuses. Par conséquent, la plupart des femmes qui prendront leur retraite à l'avenir devront probablement avoir recours aux deux premiers volets du système pour assurer leur revenu de retraite. Or, le RPC/RRQ ne verse que 25 % de la rémunération annuelle moyenne. À l'heure actuelle, les prestations de la SV ne représentent que 14 % du salaire moyen. Une personne dont les revenus sont égaux ou inférieurs à la moyenne peut donc s'attendre à recevoir un revenu de retraite de ces régimes gouvernementaux équivalant à environ seulement 39 % de ce qu'elle gagnait avant 65 ans.

L'augmentation du niveau des prestations du RPC/RRQ représente la réforme la plus importante des pensions pour les femmes qui prendront leur retraite à l'avenir : une telle réforme a reçu l'appui du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme et d'autres groupes de femmes, du mouvement syndical et d'associations de retraités. La plupart des groupes recommandent de doubler le niveau des prestations en les faisant passer de l'actuel 25 % de la rémunération admissible à 50 %. Une telle disposition accorderait aux femmes une bien meilleure chance de conserver un niveau de vie acceptable au cours de la retraite. Puisque le RPC/RRQ protège aussi les travailleuses à temps partiel, l'augmentation du niveau des prestations aiderait aussi les femmes appartenant à cette catégorie de

travailleuses. Comme nous l'avons vu ci-dessus, rares sont les travailleuses à temps partiel susceptibles de profiter d'éventuelles réformes qui leur permettraient d'adhérer à des régimes de retraite privés puisque la majorité des femmes travaillent dans des secteurs où peu d'employeurs offrent de tels régimes, même aux travailleurs à temps plein.

Un niveau plus élevé des prestations du RPC/RRQ exigerait, de toute évidence, une augmentation des cotisations supérieure à celle déjà annoncée. On a estimé qu'un taux de cotisation de 8,2 à 11,6 % de la rémunération ouvrant droit à une pension (la rémunération en fonction de laquelle sont établies les cotisations) serait nécessaire d'ici l'an 2000[20]. L'employeur et l'employé en paieraient chacun la moitié, comme c'est actuellement le cas. Ces taux sont sensiblement plus élevés que les taux actuels, mais ils sont toujours considérablement inférieurs aux taux de cotisation des régimes gouvernementaux en vigueur dans certains autres pays où les personnes âgées constituent déjà une plus forte proportion de la population qu'au Canada.

En 1979, par exemple, les taux de cotisation aux régimes de retraite publics étaient de 19,5 % en Autriche; d'environ 18 % en Finlande; de 18 % en Allemagne; de 23,5 % en Italie; de 20,75 % aux Pays-Bas, de 21,5 % en Norvège; et de 20,5 % en Suède[21]. Toutefois, les réformes du RPC qui sont entrées en vigueur en 1987 ne contenaient aucune proposition en vue d'accroître le niveau des prestations du RPC. Par conséquent, il semblerait qu'une amélioration des pensions pour les femmes au travail ne touchera que les personnes qui peuvent prendre elles-mêmes des dispositions pour épargner en vue de la retraite grâce à des mécanismes tels que les REER. Comme nous l'avons déjà expliqué, une telle approche ne permettra pas à beaucoup de femmes d'améliorer leur revenu de retraite. Il est donc fort possible qu'à moins qu'on opère des réformes supplémentaires, la majorité des femmes qui prendront leur retraite à l'avenir recevront toujours une pension insuffisante, mais cette fois-ci pour d'autres raisons.

Les prestations de conjoint survivant

En ce qui a trait aux femmes, la réforme des régimes de retraite a cherché à offrir une meilleure protection au conjoint survivant des cotisants aux régimes gouvernementaux et privés. Cette protection devait à l'origine répondre aux besoins des familles dont le mari était le soutien et où la femme demeurait au foyer. Il y a 30 ou 40 ans, la plupart des familles se rangeaient dans cette catégorie et il fallait s'assurer qu'une veuve continue à retirer un revenu de pension à la mort de son conjoint. Ces dispositions tenaient pour acquis qu'une femme était à la charge de son conjoint; les prestations représentaient un certain pourcentage de la rémunération du mari, et la veuve y perdait habituellement droit si elle se remariait. (On vient tout juste de modifier cette disposition du RPC.)

Dans la plupart des familles contemporaines, toutefois, les conjoints risquent fort d'avoir tous les deux occupé un emploi rémunéré et il se peut qu'ils aient tous deux leur propre fonds de pension, gouvernemental ou privé. On peut donc s'interroger sur la raison-d'être d'une prestation de conjoint survivant. Certains groupes de femmes ont proposé l'abolition des prestations de conjoint survivant du RPC/RRQ car elles renforcent l'idée voulant qu'une femme soit à la charge de son mari (bien que les prestations soient offertes aux veuves et aux veufs des cotisants). Ironiquement, les mêmes groupes ont recommandé que les prestations de conjoint survivant soient obligatoires dans le cas des régimes de retraite privés.

L'abolition complète des prestations de conjoint survivant pourrait cependant être éprouvante puisque les revenus des femmes sont tellement inférieurs à ceux des hommes. Même lorsqu'une retraitée a son propre revenu de retraite, celui-ci est probablement bien inférieur à celui de son conjoint. Sans prestations de conjoint survivant, une femme qui survit à son conjoint serait dans une situation financière beaucoup plus précaire qu'un mari qui survit à sa femme.

Certaines des personnes qui sont intervenues dans le débat sur les pensions ont présenté une nouvelle justification des prestations de conjoint survivant qui est peut-être davantage conforme à la réalité contemporaine et à l'évolution de la famille. On y considère le mariage comme une association de pairs. Le revenu de retraite que reçoit un couple est considéré comme un revenu auquel les deux ont contribué, qu'ils aient ou non tous les deux travaillé à l'extérieur du foyer. Lors du décès de l'un des conjoints, le survivant a donc droit de conserver un certain niveau de vie en rapport avec celui dont le couple jouissait lorsque les deux conjoints vivaient. En principe, la prestation de conjoint survivant remplacerait un certain pourcentage du revenu de retraite que le couple retirait avant le décès du premier conjoint, tout comme la pension fondée sur la rémunération que retire un cotisant lors de sa retraite remplace un pourcentage de son revenu avant la retraite de manière à lui permettre de conserver un certain niveau de vie.

Cette approche recèle certes quelques difficultés. Par exemple, le conjoint survivant d'un couple dont les deux conjoints travaillent aurait droit à des prestations plus élevées qu'un particulier jouissant du même revenu avant la retraite mais qui ne se serait jamais marié. En fait, les prestations de conjoint survivant font figure de subvention pour les personnes mariées qui ont versé des cotisations plus élevées. Mais puisque d'autres mesures de sécurité sociale et d'imposition privilégient aussi les personnes mariées, il serait peut-être justifié de reconnaître de la sorte l'institution du mariage. Il est aussi possible, évidemment, que les programmes qui favorisent les personnes mariées puissent être contestés en vertu de la *Charte des droits et libertés*, mais il semble que personne n'ait à ce jour évoqué cette possibilité.

La réforme des pensions actuellement à l'étude rendrait obligatoires les prestations de conjoint survivant dans le cadre des régimes de retraite privés à moins que les deux conjoints renoncent par écrit à cette disposition. Les prestations du conjoint survivant seraient généralement équivalentes à au moins 60 % de la rente versée au cotisant avant son décès.

En vertu du RPC/RRQ, le conjoint survivant reçoit des prestations correspondant à 60 % de la pension du cotisant décédé; par ailleurs, si le conjoint survivant est âgé de moins de 65 ans, les prestations sont établies en fonction de règlements plutôt complexes. Si le conjoint survivant reçoit déjà des prestations de retraite du même régime, le total des prestations ne doit pas dépasser la prestation maximum. Les conjoints de fait peuvent avoir droit aux prestations de conjoint survivant et la définition d'une union de fait a été élargie lors de la dernière réforme du RPC. Les conditions sont maintenant les suivantes : une relation conjugale avec une personne du sexe opposée, une vie commune pendant au moins un an et la cohabitation à la mort du cotisant.

En vertu des nouvelles modifications au RPC, les prestations de conjoint survivant ne prendront plus fin lors d'un remariage et l'on appliquera des règles plus généreuses au calcul des prestations lorsque le conjoint survivant jouit déjà d'un revenu de pension. Le total maximum des prestations des deux conjoints demeurera cependant le même.

Les pensions et le divorce

Le sort du droit à une pension lors d'un divorce intéresse particulièrement les femmes. Bien que les régimes matrimoniaux de toutes les sphères de compétence permettent maintenant le partage de l'actif entre les conjoints qui le désirent lors d'un divorce, seules quelques provinces mentionnent spécifiquement les pensions. Dans la plupart des cas, c'est aux tribunaux de décider si un conjoint a droit à une part de la pension de l'autre. Pour de nombreux couples, les cotisations accumulées dans un régime de retraite peuvent constituer une part importante de l'actif du mariage; pour les femmes qui n'ont pas travaillé à l'extérieur du foyer, l'accès au fonds de pension du conjoint peut représenter une protection importante en vue des années de retraite.

En ce qui a trait aux régimes de retraite privés, lorsque les juges décident qu'une femme a droit à une part de la pension de son conjoint, il arrive que ce dernier puisse satisfaire cette exigence en transférant une somme égale à la valeur actuelle de la pension que recevrait, à terme, le mari cotisant. Ce montant forfaitaire peut alors être déposé dans un régime à cotisations immobilisées, tel qu'un REER (sauf que les sommes ne pourront être retirées avant l'âge de la retraite) afin d'assurer une pension à la femme lorsqu'elle atteindra l'âge de la retraite. Par ailleurs, l'époux (en supposant que c'est lui qui détient le droit à la pension) peut accepter de

verser une partie de sa pension à son ex-épouse lorsqu'il prendra sa retraite. Il importe de souligner que le droit à une part de la pension du conjoint est régi par le régime matrimonial de la province où a lieu le divorce.

Une fois qu'on a décidé qu'un conjoint a droit à une part de la pension, ce sont les lois sur les régimes de pensions de la province ou du territoire en cause qui déterminent si tel ou tel régime peut effectivement verser des prestations à un non-cotisant et qui définissent les modalités. Le fait que certaines sphères de compétence n'aient pas de loi sur les prestations de retraite complique davantage la situation. Le cas échéant, les règlements du régime de pensions en cause peuvent déterminer si oui ou non le non-cotisant peut retirer les prestations auxquelles le tribunal lui donne droit.

À ce jour, le Manitoba est la seule province dont la loi sur les prestations de retraite stipule que les régimes de retraite qui relèvent de sa compétence doivent remettre la moitié de la valeur du droit à une pension du conjoint divorcé au conjoint non cotisant. Il faut estimer la valeur actuelle de la pension qui sera versée à terme et immobiliser ce montant dans un compte qui servira à verser des prestations au conjoint non cotisant lors de sa retraite. Dans les autres provinces, le mode de partage d'une pension ordonné par les tribunaux n'est pas prévu dans les lois sur les prestations de retraite.

La *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, qui régit les régimes de retraite privés de compétence fédérale, tels que ceux des banques et des entreprises de transport et de communications, permet à un régime de retraite de prévoir le partage de la pension si les conjoints qui divorcent le désirent. Les règles s'appliquent aussi aux unions de fait bien qu'il existe peu de provinces où les régimes matrimoniaux s'appliquent à de telles unions. Un régime de pensions qui relève de la compétence fédérale peut techniquement partager le droit à la pension d'un cotisant avec le conjoint de fait, mais la plupart des sphères de compétence ne donnent pas à de tels conjoints de droit à une part de l'actif lors de la dissolution de l'union de fait.

En vertu du RPC/RRQ, les conjoints ont le droit depuis 1978 de demander un partage des droits à pension lors du divorce. Toutefois, peu de couples se sont prévalus de cette disposition, et la situation juridique est confuse. Il semblerait que certaines femmes ont consenti à renoncer à toute réclamation relative aux prestations du RPC/RRQ de leur conjoint en échange d'autres avantages financiers lors du divorce. Dans un tel cas, il serait impossible d'accéder après coup à une demande d'une part des droits à pension du RPC/RRQ. Les récentes modifications du RPC prévoient un partage obligatoire des droits à pension du RPC accumulés lors d'un mariage. À la différence des dispositions antérieures, en vertu desquelles la demande devait être présentée au plus tard trois ans après le divorce, la nouvelle loi n'impose aucune limite de temps. Dès que le ministre de la Santé nationale

et du Bien-être social reçoit les renseignements nécessaires, les droits sont partagés. Toutefois, si les deux conjoints renoncent spécifiquement à toute réclamation à l'égard des droits à pension de l'autre, le ministre doit respecter cette entente.

Les pensions pour les personnes au foyer

Une bonne part du débat sur les femmes et la réforme des pensions a porté sur le meilleur moyen d'assurer un revenu de retraite aux femmes qui ont passé la plus grande partie de leur vie adulte au foyer. Bien que les femmes au foyer reçoivent en leur propre nom un revenu de retraite en vertu du système actuel, beaucoup sont d'avis que les présentes dispositions ne tiennent pas suffisamment compte de l'apport des femmes qui travaillent au foyer. On a soutenu qu'en raison de la valeur certaine des travaux ménagers, ceux-ci devraient être reconnus explicitement en rendant les femmes au foyer à temps plein admissibles au RPC/RRQ. Comme nous l'avons déjà vu, ces régimes font partie du deuxième volet du système de revenu de retraite qui vise à offrir un revenu de remplacement, lorsque se termine le travail d'un salarié, et à préserver le niveau de vie du retraité.

Puisque les personnes au foyer n'ont aucun revenu à remplacer, comment peuvent-elles participer à un régime de prestations proportionnelles aux gains? On a proposé d'accorder une certaine valeur pécuniaire aux travaux ménagers, équivalant peut-être à la moitié du salaire moyen. Les cotisations au RPC/RRQ seraient fonction de ce revenu estimatif et les prestations de retraite seraient versées en conséquence. Les cotisations seraient payées au nom de la personne au foyer par « ceux qui profitent de ces services ». Cette proposition sous-entend, en fait, que la femme au foyer travaille pour son conjoint et que celui-ci aurait à verser des cotisations en son nom, sauf s'il s'agit d'une famille à faible revenu. Dans ce dernier cas, tous les autres cotisants se partageraient le coût des prestations offertes à la personne au foyer à temps plein.

Les groupes qui endossent cette proposition soutiennent que la valeur du travail des femmes au foyer doit être reconnue spécifiquement de cette façon et que de telles dispositions sont nécessaires pour garantir que les femmes qui passent la plupart de leur vie au foyer ne soient pas pénalisées comme elles le sont maintenant par le système de revenu de retraite. Toutefois, ces propositions ont soulevé beaucoup de controverse puisqu'elles présentent d'emblée certaines difficultés :

- Si le travail ménager a une valeur économique qui doit être reconnue par l'entremise d'une pension proportionnelle au revenu, comment traiter alors les travaux ménagers effectués par des femmes qui occupent aussi un emploi? La proposition laisse entendre que seules les femmes qui restent en grande partie ou entièrement hors du marché du travail accomplissent des tâches domestiques à valeur économique.

- La proposition sous-entend que toute femme qui n'occupe pas un emploi rémunéré est en fait une femme au foyer. Par conséquent, une femme dont le conjoint a un revenu élevé et qui peut se permettre d'embaucher quelqu'un pour effectuer les travaux ménagers serait considérée comme une femme au foyer admissible à des prestations en vertu du RPC/RRQ.

- L'hypothèse voulant que les tâches ménagères procurent une sorte de revenu non pécuniaire qui doit être remplacé par de l'argent lorsque la femme au foyer atteint l'âge de 65 ans sous-entend que les travaux ménagers prennent fin à cet âge.

- Une femme au foyer qui ne reçoit aucune rémunération pour ses services jusqu'à l'âge de 65 ans dépend du revenu de son mari; pourtant, l'on prétend qu'elle ne devrait pas être dépendante de sa pension.

- Si les prestations de conjoint survivant sont dégradantes parce qu'elles renforcent la dépendance, n'en est-il pas de même lorsqu'il faut se fier au mari pour verser des cotisations à un régime de pensions de personne au foyer?

Les problèmes évidents que présente cette proposition de pension pour la personne au foyer ont soulevé un débat animé et entraîné le rejet de la proposition par de nombreux groupes de femmes, par le mouvement syndical, et par des organismes d'aide sociale et de lutte contre la pauvreté. Ces groupes prônent une approche différente de la reconnaissance de la contribution des personnes au foyer à temps plein : elles se verraient accorder leur propre pension, mais on éviterait les inégalités causées par la proposition décrite ci-dessus. Au lieu de traiter la femme comme l'employée de son mari ou de sa famille, on considérerait le mariage comme une association de pairs. Le fonds de pension accumulé par les conjoints au cours du mariage (dans les couples à revenu unique, cela signifierait le droit à la pension du conjoint du soutien de la famille) serait réparti entre les conjoints lorsque les deux atteindraient l'âge de la retraite. Le conjoint au foyer recevrait donc des prestations de pension en son nom propre en reconnaissance de sa contribution égale au mariage.

Il importe de souligner que les groupes de femmes qui réclament des pensions pour les femmes au foyer sont également favorables au partage des droits à la pension. Or, des effets secondaires imprévus découlent d'une telle position. La pension de personne au foyer ne permettrait pas en fait d'offrir une pension personnelle au conjoint au foyer puisque la femme devrait la partager avec son conjoint tout comme celui-ci devrait partager son droit à une pension avec elle. Telle que proposée, la pension de personne au foyer constituerait une prime pour les couples où un seul des conjoints participe au marché du travail rémunéré. Par conséquent, un couple à revenu unique, avec des revenus avant la retraite équivalant au salaire moyen, aurait droit à des prestations sensiblement plus élevées qu'un couple à deux revenus

jouissant de la même rémunération avant la retraite. En effet, ce dernier couple ne serait pas admissible aux prestations de personne au foyer si les deux conjoints gagnaient au moins la moitié du salaire annuel maximum assurable.

Pour les mêmes raisons, les conjoints survivants de couples à revenu unique auraient aussi droit à de meilleures pensions que les conjoints survivants de couples à deux revenus ou que les personnes seules dans les mêmes circonstances. Même si les partisans de la pension de personne au foyer proposent d'abolir les prestations de conjoint survivant, le conjoint d'un couple à revenu unique admissible aux prestations de personne au foyer proposées jouirait d'une pension personnelle plus élevée que le conjoint survivant d'un couple à deux revenus ayant le même revenu familial.

Les critiques des prestations spéciales pour les personnes au foyer à temps plein soulèvent aussi de plus graves objections de principe. En mettant l'accent sur des prestations complémentaires pour la famille à revenu unique (qui n'est pas la norme au Canada), aux dépens de la famille à deux revenus, de telles propositions renforceraient le rôle traditionnel de la femme. Celles qui continuent de jouer ce rôle traditionnel en seront récompensées tandis que la majorité des femmes qui doivent gagner un salaire afin de subvenir aux besoins de leur famille devront se débrouiller seules. En d'autres mots, l'appui et l'encouragement de l'État iraient avant tout à la famille « traditionnelle ». D'aucuns prétendent qu'une telle orientation est source d'entraves qui empêcheront l'élaboration de politiques mieux adaptées aux besoins actuels et, surtout, futurs. Puisqu'on n'a fait aucune proposition concrète en vue d'améliorer le revenu de retraite des femmes qui passent la plupart de leurs années d'avant retraite dans la population active, leurs besoins ne seront toujours pas satisfaits.

Il existe cependant un modèle de réforme des pensions qui répondrait aux besoins de toutes les femmes, peu importe leurs cycles de travail pendant leur vie. On y reconnaîtrait l'apport des femmes au foyer et on leur assurerait un revenu de retraite suffisant sans privilégier les femmes qui demeurent hors du marché du travail. Ce modèle fait l'objet de la section suivante.

Un projet favorable à l'ensemble des femmes

On s'entend généralement à dire que le doublement du niveau des prestations du RPC/RRQ constitue la plus importante réforme du régime de pensions. Une telle mesure garantirait au moins aux femmes qui occupent un emploi rémunéré et qui n'ont aucune source privée de revenu de retraite une pension convenable. Elle profiterait aussi énormément aux femmes qui ne sont pas sur le marché du travail. Si on leur donnait le droit à une part de la pension de leur conjoint lorsqu'elles atteignent l'âge de la retraite et si l'on doublait les prestations du RPC, les conjoints auraient une pension

raisonnable à partager. Le conjoint au foyer recevrait des prestations en son propre nom en atteignant l'âge de la retraite en reconnaissance de sa participation égale au mariage. De plus, advenant le décès du mari, la femme pourrait recevoir un certain pourcentage de sa part de la pension conjointe, à titre de prestations de conjoint survivant, qui s'ajouterait à sa propre part.

Cette conjugaison d'un partage de la pension et des prestations de conjoint de survivant permettrait à toutes les femmes de jouir d'une pension suffisante. En fait, on a estimé que les veuves qui n'ont pas travaillé à l'extérieur du foyer recevraient de meilleures pensions en vertu de ce modèle de réforme qu'en vertu du modèle de pension de femme au foyer proposé par le Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions[22]. Il s'agit du modèle préconisé par le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme et de nombreux autres groupes de femmes, par le mouvement syndical, et par les organismes d'aide sociale et de lutte contre la pauvreté.

Les modifications récentes apportées au RPC ont autorisé, en fait, le partage du droit à une pension entre les conjoints en permettant à l'un ou l'autre des conjoints d'un mariage ou d'une union de fait de demander, lors de la retraite, de partager les pensions du RPC reçues par les deux conjoints au cours de leur mariage, pour autant qu'ils aient tous les deux au moins 60 ans et qu'ils aient demandé les pensions auxquelles ils ont droit en vertu du régime. Le partage sera toutefois volontaire et ne se poursuivra que tant que les deux conjoints seront vivants. Lors du décès du premier conjoint, la prestation du conjoint survivant sera établie en fonction des prestations de retraite versées à chaque conjoint avant le partage.

CONCLUSION

Il est évident que la réforme des régimes de pensions gouvernementaux dans les deux premiers volets du système de revenu de retraite constitue la meilleure façon d'assurer aux femmes des pensions suffisantes lors de la retraite. On a déjà mis en oeuvre des changements au RPC mais ils n'offrent, pour les femmes, qu'une amélioration minime. On n'a toujours pris aucune mesure à l'égard de la principale question : un niveau plus élevé des prestations du RPC/RRQ. Si on n'y voit pas, la majorité des femmes continueront de passer leur vieillesse dans la pauvreté.

NOTES

1. Canada, Statistique Canada, *La population active* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), n° 71-001 au catalogue, tableau 55.

2. Canada, Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984), n° 13-207 au catalogue, tableau 67.

3. *Ibid.*, texte, tableau II.

4. *Ibid.*, texte, tableau IV.

5. *Ibid.*, tableau 67.

6. Données du recensement de 1941 citées dans Patricia Connelly, *Last Hired, First Fired: Women and the Canadian Work Force* (Toronto : The Women's Educational Press, 1978), tableau 1.1, p. 84.

7. Canada, Statistique Canada, *La population active*, tableau 56.

8. *Ibid.*

9. Conseil national du bien-être social, *Les seuils de pauvreté de 1985* (Ottawa : 1985). Mis à jour (1986) en prenant l'hypothèse d'un taux d'inflation de 4,2 % en 1986.

10. Canada, Statistique Canada, *Répartition du revenu au Canada selon la taille du revenu*, tableau 67.

11. Conseil national du bien-être social, *Guide des pensions* (Ottawa : 1984), p. 13 et 14.

12. Canada, Statistique Canada, données inédites.

13. Canada, Statistique Canada, *La population active*, tableau 80.

14. Canada, Ministère des Finances, *Des pensions plus accessibles aux Canadiens par une aide fiscale améliorée à l'épargne-retraite* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1984), p. 7.

15. Canada, Ministère des Finances, *Analyse des dépenses fiscales fédérales destinées aux particuliers* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1981), p. 21.

16. Canada, Ministère des Finances, *Des pensions plus accessibles aux Canadiens*, p. 25.

17. Conseil national du bien-être social, *Guide des pensions*, p. 61.

18. Canada, Statistique Canada, *Portrait statistique des femmes au Canada* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1985), tableau 15, p. 82.

19. *Ibid.*, tableau 14, p. 82.

20. Congrès du travail du Canada, *Propositions du CTC visant la réforme des pensions* (Ottawa : 1982).

21. *Ibid.*, pp. 129 et 130.

22. Conseil national du bien-être social, *De meilleures pensions pour les personnes au foyer* (Ottawa : 1984), p. 46.

CHAPITRE DIX

LA SÉCURITÉ FINANCIÈRE DES FEMMES À LA RETRAITE

La sécurité financière à la retraite préoccupe vivement les Canadiennes, et à juste titre. Depuis plusieurs années, elles dénoncent la situation qui leur est faite, c'est-à-dire la pauvreté dans laquelle les confine le fonctionnement du système actuel de sécurité du revenu de retraite.

Leurs revendications ont même réussi à ébranler les divers ordres de gouvernements. Au cours des dernières années, les commissions d'enquête, groupes d'étude, commissions parlementaires, livres et rapports sur la situation des personnes âgées se succèdent; dans la plupart des cas, on porte une attention spéciale à la situation des femmes retraitées.

Le présent chapitre vise, en quelque sorte, à faire le point sur la question. Dans un premier temps, il présente quelques notions indispensables pour comprendre la problématique de la retraite. Ces notions ont trait notamment à l'incertitude de l'avenir et aux différences entre un système de retraite fondé sur l'épargne et un système fondé sur les transferts.

Après un bref historique, nous examinons l'état actuel du système de protection du revenu de retraite afin d'en cerner les principales lacunes et de situer les mesures prises par les gouvernements au cours des dernières années. Nous présentons ensuite les projets mis de l'avant pour améliorer globalement les régimes publics. Nous faisons enfin nos propres propositions en vue de répondre plus spécifiquement aux besoins des femmes, propositions que nous assortissons de quelques considérations sur le coût de ces réformes.

QUELQUES NOTIONS INDISPENSABLES POUR COMPRENDRE LES PROBLÈMES DE LA RETRAITE

La retraite est un événement qui se rattache à un moment précis de la vie. Pour certaines, cet événement peut être encore très lointain alors que pour d'autres, il est sur le point de se produire. En formulant une politique de retraite, on ne peut cependant pas oublier qu'on s'exprime au futur. Il est donc nécessaire de se rappeler que l'avenir est incertain et d'évaluer les conséquences de cette incertitude. Cela nous amène à faire la distinction entre le financement de la retraite fondé sur l'épargne et celui fondé sur les transferts.

L'avenir est incertain

L'avenir étant incertain, il est difficile de dire quel niveau de revenu sera nécessaire à la retraite dans 10, 20 ou 40 ans et presque impossible d'avoir l'assurance de pouvoir épargner suffisamment.

Les sources d'incertitude sont multiples, mais on peut les regrouper selon trois grandes catégories : l'évolution des prix, l'évolution des niveaux de vie et l'évolution de la situation personnelle. Nous regarderons chacune de ces sources d'incertitude en soulignant leur incidence sur le problème de la retraite.

- **L'évolution des prix**

Pour déterminer le niveau de revenu nécessaire à la retraite, il faudrait pouvoir répondre aux questions suivantes :

- Combien en coûtera-t-il pour se loger?
- Combien en coûtera-t-il pour se nourrir, s'habiller, se chauffer, s'assurer?
- Combien en coûtera-t-il pour le transport (auto, essence, avion, transports en commun)?
- Combien en coûtera-t-il pour les loisirs (voyages, télévision, cinéma, lecture, activités sociales, activités sportives, nouveaux biens de consommation, etc.)?

Le rythme d'augmentation des prix à la consommation n'a pas été constant depuis 1961. Jusqu'en 1972, les prix ont augmenté très peu; de 1972 à 1982, ils ont augmenté de près de 9 % par année; entre 1982 et 1985, ils ont augmenté d'environ 6 % par année. Sur l'ensemble de la période, l'augmentation moyenne des prix a été de 6 % par année. Cela signifie que ce qui coûtait 100 $ en 1960 coûte plus de 400 $ en 1985.

Quand on s'en tient au passé, on comprend facilement ce qu'a signifié l'augmentation des prix. Mais quand il s'agit de l'avenir, on a souvent tendance à oublier certaines dimensions du problème. La publicité des REER (régimes enregistrés d'épargne-retraite) en est une bonne illustration. On y souligne, par exemple, qu'on peut devenir millionnaire en versant chaque année un certain montant d'argent dans un REER, mais sans se préoccuper du pouvoir d'achat de ces épargnes.

Prenons, par exemple, le cas d'une femme de 25 ans qui, en 1985, gagnait 11 000 $ par année. Ce niveau de revenu correspond environ à la moitié du salaire moyen au Québec; il est souvent proposé comme base pour déterminer le droit à une rente pour les femmes au foyer[1]. Si cette femme verse chaque année 220 $ à un régime de rentes (2 % de son revenu de 11 000 $), on dit qu'à l'âge de 65 ans, elle aura acquis le droit à une rente

de 5640 $ par année si ses épargnes réalisent un taux de rendement de 7 % par année. Par rapport à un revenu de 11 000 $, une rente de 5600 $ est intéressante mais. . . que pourra-t-on acheter avec 5600 $ dans 40 ans?

Il faut prendre conscience du lien entre le taux d'intérêt et l'augmentation des prix. Les taux d'intérêt sont d'autant plus élevés que les prix augmentent rapidement. Si l'on croit que nos épargnes pourront procurer un rendement moyen de 7 % par année pendant 40 ans, on ne peut pas penser aussi que les prix resteront stables.

Même s'il n'existe aucune relation directe entre le taux d'inflation et les taux d'intérêt, on peut toutefois constater que, sur une longue période, le taux d'intérêt est à peu près égal au taux d'inflation plus le taux d'augmentation de la productivité. Si les fonds s'accumulent au rythme de 7 % par année, on peut donc faire l'hypothèse que les prix auront augmenté d'environ 5,5 % par année et la productivité de 1,5 %. Un revenu annuel de 11 000 $ maintenant équivaudrait à un revenu de 88 764 $ dans 40 ans.

Dans l'exemple que nous développons, en passant d'un revenu de 11 000 $ à un revenu de 88 700 $ sur une période de 40 ans, on ne devient pas plus riche. Mais l'ensemble de la société le devient cependant. Pour suivre l'augmentation de la richesse collective, il faudrait que le revenu augmente à peu près de 7 % par année lui aussi, ce qui le situerait à environ 154 000 $. Une pension de 5640 $ par année (celle qui serait payable si on mettait 220 $ par année de côté pendant 40 ans) ne serait pas du tout intéressante si les revenus annuels avaient atteint environ 154 000 $!

- **L'évolution des niveaux de vie**

Doit-on tenir compte de l'augmentation des niveaux de vie lorsqu'on planifie sa retraite? Ne serait-ce pas trop demander?

Regardons d'abord quelle forme prend l'augmentation du niveau de vie sur une période de 40 ans, en nous fiant à l'expérience passée. Entre 1945 et 1985, il y a eu :

- de nouveaux biens : radios, téléviseurs, téléviseurs couleur, magnétoscopes, chaînes stéréophoniques, appareils ménagers (fours à micro-ondes, cafetières électriques, aspirateurs, etc.), systèmes de chauffage modernes, micro-ordinateurs;
- des biens accessibles à plus de gens : automobiles, voyages en avion, vacances annuelles, téléphones, laveuses, sécheuses, fruits et légumes frais en hiver;

- l'amélioration d'anciens produits : cuisinières, réfrigérateurs, nouveaux matériaux pour les vêtements, les chaussures, les meubles;

- plus de loisirs : journée de travail plus courte, semaine de travail plus courte, vacances annuelles plus longues, congés plus nombreux.

Les personnes actuellement âgées de 65 ans devraient-elle se contenter du niveau de vie qu'elles avaient il y a 40 ans? Certainement pas. Le mode de vie d'il y a 40 ans n'existe plus. Mais dans 40 ans, quel sera le niveau de vie? Quel revenu sera nécessaire pour avoir un niveau de vie comparable au reste de la société? C'est à ces questions que le problème de la planification de la retraite renvoie. Pour avoir une véritable politique de la retraite, il faut pouvoir donner l'assurance que les niveaux de revenus disponibles à ce moment-là vont permettre aux retraités de s'insérer dans la société de l'époque.

- **L'évolution de la situation personnelle**

Dans les deux sections précédentes, qui traitent des prix et des niveaux de vie, on a vu qu'il était difficile de déterminer à l'avance le niveau de revenu nécessaire pour financer une retraite décente dans 40 ans. Cela est vrai pour la société dans son ensemble. Il existe cependant une autre source d'incertitude qui, celle-là, influe différemment sur chacune et chacun d'entre nous. Il s'agit de l'évolution de notre situation personnelle d'ici à la retraite et même durant celle-ci. Cette incertitude touche à la fois les possibilités d'épargner d'ici à notre retraite et les conditions spéciales entourant le moment de prendre la retraite ou le mode de vie qu'on voudra ou devra adopter à cette occasion.

L'incertitude entourant notre capacité d'épargner pour la retraite tient à l'évolution de notre situation d'ici là. D'une certaine façon, elle est d'abord liée à la conjoncture. Connaîtrons-nous d'autres crises économiques comme celle de 1982, où les salaires réels diminueront, où près de 15 % de la main-d'oeuvre sera en chômage? Serons-nous parmi ces 15 %? Combien de temps serons-nous sans revenu? Devrons-nous puiser dans nos épargnes pour préserver notre niveau de vie? Perdrons-nous nos épargnes lors d'une faillite, d'une action civile? Le cas échéant, il nous resterait évidemment moins d'épargnes à notre retraite.

Indépendamment de la conjoncture économique, il se peut que notre situation personnelle nous force à recourir à nos épargnes avant l'âge de 65 ans. Une maladie prolongée (qu'il s'agisse de nous ou d'un membre de notre famille) peut nous obliger à puiser à même nos épargnes. Nos enfants peuvent avoir des besoins spéciaux qui exigent des déboursés imprévus, que ce soit le financement de leur scolarité loin de la maison, le développement de certains talents en musique, en sports, etc. On peut être victime d'accidents ou d'incidents protégés seulement en partie par les assurances

(feu, vol, accident d'auto). Enfin, la situation familiale elle-même peut se modifier et changer radicalement nos conditions matérielles : séparation, divorce, veuvage, invalidité permanente d'un membre de la famille.

Ces divers événements ne sont pas seulement le fruit d'une imagination débridée. Ils surviennent régulièrement et on peut les observer autour de nous. Ils viennent compromettre l'efficacité d'une politique de retraite qui serait fondée essentiellement sur l'épargne privée.

L'épargne et les transferts

Une politique de la retraite fondée sur l'épargne oblige chacune et chacun à accumuler, pendant sa vie active, les ressources qui lui seront nécessaires pour sa retraite. Autrement dit, cela signifie que les retraités pourront bénéficier uniquement de ce qu'ils auront mis de côté.

Une politique de la retraite fondée sur les transferts signifie, au contraire, que les revenus des retraités sont financés à même les revenus des gens qui travaillent. Pendant leur vie active, les travailleuses et les travailleurs mettent une partie de leurs revenus de côté non pas pour leur propre retraite mais pour défrayer les actuels retraités. Quand ils prendront leur propre retraite, ce sera alors la responsabilité des autres travailleurs de la financer.

Évidemment, aucun système de retraite n'est fondé uniquement sur une seule stratégie. La politique actuelle de sécurité financière à la retraite comporte à la fois des éléments d'épargne et des éléments de transfert. La pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti sont des transferts de revenus : ils sont financés à même les recettes générales annuelles du gouvernement. Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) sont aussi des régimes où les transferts sont importants, même si les prestations versées à la retraite dépendent de l'évolution des cotisations durant la vie active. Par contre, les régimes complémentaires de pension des employeurs, les régimes enregistrés d'épargne-retraite, les épargnes personnelles et les placements privés (l'achat d'une maison, par exemple) sont des sources de revenus de retraite qui dépendent de l'épargne : ils assurent aux retraités des revenus qui varient selon ce que chaque personne y a investi.

■ Les régimes privés et la capitalisation

Il est peut-être indiqué d'expliquer maintenant pourquoi les régimes de retraite des employeurs sont nécessairement fondés sur l'épargne alors que tel n'est pas obligatoirement le cas des régimes gouvernementaux. La raison fondamentale tient au fait que les entreprises privées ne sont pas assurées d'être encore en affaires dans l'avenir, alors qu'on est certain qu'il y aura

toujours un gouvernement. Grâce à cette permanence, le gouvernement peut fonder le financement des régimes de retraite sur le principe de la « solidarité », ce qui est impossible pour les entreprises privées.

Ne sachant pas si les entreprises privées seront encore là quand viendra le moment de payer les rentes promises à leurs employés, nous exigeons que ces employeurs mettent immédiatement de côté les sommes nécessaires pour couvrir la promesse de paiement futur. C'est le principe de la « capitalisation » des régimes. Il s'agit d'une obligation légale visant tous les régimes supplémentaires de rentes auxquels les travailleuses et les travailleurs participent.

Comment cela fonctionne-t-il? La capitalisation des régimes oblige avant tout à en chiffrer le coût. Il faut donc établir exactement ce qui est promis et le coût de cette promesse. Prenons un exemple : un employeur promet de payer, pendant toute la durée de la retraite, une rente de 15 $ par mois pour chaque année qu'un travailleur aura passée au service de l'entreprise et pour laquelle il aura cotisé au régime. Il s'agit là de la « promesse ». Le coût de cette promesse dépend de nombreux facteurs : durée de la retraite et coût des rentes, rôle des intérêts dans le coût d'une rente, capitalisation et amélioration des bénéfices.

La durée de la retraite et le coût des rentes. Il y a d'abord la durée même de la retraite : à quel âge les travailleurs prendront-ils leur retraite et à quel âge meurent-ils en moyenne? La réponse à la première partie de la question se trouve ordinairement dans les modalités mêmes du régime à l'étude. Certains régimes prévoient une retraite à 60 ans ou à 65 ans, ou encore après 30 ans de service. Le passé offre la réponse à la deuxième partie de la question. Il s'agit des renseignements fournis dans les tables de mortalité que les statisticiens et les actuaires produisent régulièrement. Grosso modo, ces tables nous disent qu'actuellement les hommes ont une espérance de vie de 70 ans à la naissance et les femmes, de 78 ans. La durée de la retraite, c'est-à-dire de la période pendant laquelle on devra verser une rente, sera donc plus longue pour les femmes que pour les hommes. C'est ce qui explique que les actuaires peuvent affirmer qu'une promesse de rentes coûte plus cher si elle est faite à des femmes plutôt qu'à des hommes.

Les diverses lois interdisant la discrimination fondée sur le sexe ont toujours été plus ou moins aptes à traiter de l'effet qu'a sur le coût des régimes de retraite la plus grande longévité des femmes. Jusqu'à tout récemment, la règle générale était de ne pas considérer comme discriminatoires, donc illégales, des dispositions fondées sur des principes actuariels (autrement dit, fondées sur des statistiques). Le gouvernement fédéral vient cependant d'adopter une nouvelle loi concernant les régimes de pension complémentaires, dont une disposition prévoit l'interdiction de tenir compte du sexe des participants pour déterminer leurs cotisations ou encore la pension à laquelle elles ou ils auront droit[2]. Cela répond aux demandes

répétées des groupes de femmes, dont le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme[3]. L'application concrète de cette disposition reste encore très imprécise dans le cas des groupes composés très majoritairement de représentants de l'un ou l'autre sexe.

Le rôle des intérêts dans le coût d'une rente. Un autre facteur déterminant du coût de la promesse de rente est l'âge des travailleurs auxquels cette promesse est faite. Par exemple, s'il s'agit d'un travailleur de 20 ans, la promesse de verser une rente de 15 $ par mois ne se concrétisera que dans une quarantaine d'années. D'ici là, l'argent mis de côté rapportera de l'intérêt qui servira à payer une partie de la rente. Le coût de cette promesse en est réduit d'autant. Par contre, si le travailleur a déjà 60 ans, il faut mettre immédiatement de côté un montant plus élevé pour pouvoir s'acquitter des mêmes obligations puisqu'on ne peut compter sur les intérêts accumulés pour financer une partie de la promesse. Le coût d'un régime de pension complémentaire dépendra donc de l'âge moyen du groupe de travailleurs auquel il s'applique et des taux d'intérêt.

Mais l'avenir est incertain : nous ignorons l'évolution des taux d'intérêt d'ici au moment où les prestations devront être versées. Nous devons donc faire des hypothèses. C'est le domaine des actuaires, qui ont développé des « règles de l'art » leur permettant de construire un ensemble d'hypothèses cohérent. C'est à partir de ces hypothèses, vérifiées par les divers services gouvernementaux chargés de la surveillance des régimes, qu'ils déterminent le coût des régimes de pension privés.

La capitalisation et l'amélioration des bénéfices. Cette façon de procéder, c'est-à-dire l'obligation de mettre immédiatement de côté ce qu'il en coûte réellement pour tenir une promesse de rentes, a des conséquences sur les possibilités des régimes privés en vue d'améliorer rapidement le sort des travailleurs âgés. Un nouveau régime n'accordera, par exemple, de bonnes rentes (c'est-à-dire des rentes équivalant à celles qui sont promises aux travailleurs ayant de longues années de service) que dans 30 ou 35 ans. Cela s'explique par le fait que l'argent doit avoir été mis de côté avant que les rentes soient versées.

■ Les régimes publics et les transferts

Cette dernière constatation est probablement ce qui différencie le plus les régimes fondés sur l'épargne et les régimes fondés sur les transferts. La pension de la sécurité de la vieillesse est certainement le régime de transferts le plus pur au chapitre de la retraite. On pourrait le décrire ainsi : il s'agit d'un engagement de l'ensemble de la société envers les personnes âgées de 65 ans et plus à leur verser une pension mensuelle d'un certain montant, avec des modalités d'indexation précises, indépendamment de

la situation financière de ces personnes âgées et, surtout, indépendamment des cotisations qu'elles auraient pu avoir versées dans le passé pour financer ce régime. Les pensions sont d'ailleurs payées à même les impôts courants. Aucune somme d'argent n'est mise de côté pour assurer que le régime pourra continuer. Il n'est pas fondé sur l'épargne (l'argent mis de côté) mais sur la solidarité entre les générations, sur la promesse que cet arrangement sera maintenu lorsque les travailleurs actuels auront eux-mêmes atteint l'âge de 65 ans.

Les « réserves » des régimes de pensions du Canada et de rentes du Québec. Le Régime de pensions du Canada (RPC) et le Régime de rentes du Québec (RRQ) sont aussi des régimes fondés sur la solidarité et les transferts bien que, dans ces cas, il y ait effectivement de l'argent mis de côté. Ce sont des régimes fondés sur les transferts parce que le niveau des cotisations n'est pas fondé strictement sur le coût des promesses de rentes.

La logique de ces deux régimes est différente de celle de la pension de sécurité de la vieillesse, en ce sens qu'ils ne visent pas à verser une prestation uniforme à toutes les personnes âgées de plus de 65 ans mais plutôt à remplacer une partie des revenus de travail. Comme les prestations sont fonction des salaires antérieurs, les cotisations sont aussi calculées en fonction du salaire. Ces cotisations sont actuellement établies à 3,8 % du salaire[4] et sont divisées également entre les salariés et les employeurs. Ce taux n'a pas pour but de « capitaliser » le régime, c'est-à-dire de veiller à ce qu'il y ait suffisamment d'argent mis de côté pour payer les rentes promises, mais d'amortir les chocs démographiques. Pour éviter des sauts brusques dans le niveau des cotisations, la nouvelle formule en vigueur depuis janvier 1987 prévoit en effet qu'à tous les cinq ans, on révisera les taux de façon à s'assurer que les réserves correspondront toujours au moins à l'équivalent de deux ans de prestations. Les réserves jouent donc un tout autre rôle que dans le cas des régimes privés.

Ces deux régimes ont pu ainsi donner des rentes maximums 10 ans seulement après leur entrée en vigueur. Les premiers retraités à recevoir la rente maximum avaient cotisé pendant 10 ans seulement, alors que la période de cotisation devrait s'étendre sur à peu près 40 ans, soit de 18 ans à l'âge de la retraite. Leur retraite a donc été financée par les autres travailleurs puisqu'ils ont retiré du régime plus que ce qu'ils y avaient mis. Comme ces régimes remplacent une partie des revenus de travail, les transferts se font donc aussi entre les personnes qui reçoivent un salaire.

Les différences entre les régimes publics et les assurances collectives. Étant donné que le RPC et le RRQ étaient fondés sur les cotisations salariales et donnaient droit à des prestations différentes selon l'historique de travail des retraités, bien des gens ont considéré ces régimes comme de vastes régimes collectifs de rentes, semblables à ceux qu'offrent les

employeurs privés. Il est vrai qu'on trouve dans chacun une dimension importante « d'assurance », c'est-à-dire de mise en commun des risques. Les risques dont il est ici question sont reliés au fait de vivre — et donc d'avoir besoin de revenus de retraite — plus longtemps que la moyenne. C'est pourquoi les régimes collectifs des employeurs (les régimes de pension complémentaires) sont plus intéressants que les régimes individuels (les REER). Mais les régimes publics sont plus que des régimes collectifs d'assurance : ce sont des régimes d'assurance sociale parce qu'ils peuvent donner lieu à des transferts.

Rappelons que seuls les gouvernements peuvent établir des régimes fondés, en totalité ou en partie, sur des transferts parce que seuls les gouvernements ont la permanence nécessaire pour promettre aux travailleurs actuels que les mêmes règles du jeu s'appliqueront lorsqu'ils seront eux-mêmes retraités. Les cotisations actuelles versées à ces deux régimes publics par les salariés servent donc à payer les rentes des retraités actuels et non pas à constituer un capital qui servira à payer leurs propres rentes. Si les femmes au foyer cotisaient aux régimes publics, elles participeraient au financement des rentes actuelles sans avoir de revenus propres. C'est un peu comme si l'on exigeait qu'elles paient des impôts maintenant, alors qu'elles n'ont pas de revenus, pour avoir le droit plus tard de recevoir la pension de sécurité de la vieillesse.

LA SÉCURITÉ DU REVENU À LA RETRAITE : UNE PERSPECTIVE HISTORIQUE

Les problèmes de la retraite ont pris des dimensions nouvelles depuis le développement du régime salarial, c'est-à-dire depuis que le niveau de vie de la grande majorité de la population dépend de l'obtention d'un salaire. Cela coïncide avec l'industrialisation de l'économie.

La famille autosuffisante

À l'époque où les familles étaient à peu près autosuffisantes et produisaient elles-mêmes ce dont elles avaient besoin, c'est au sein même de la famille que s'établissaient les règles de partage de cette production. La famille avait d'ailleurs l'obligation légale de s'occuper du bien-être de tous ses membres. Les individus qui ne pouvaient compter sur ce soutien familial (parce qu'ils n'en avaient plus ou qu'ils étaient de nouveaux immigrants) devaient recourir à la charité publique pour survivre. Ce mode d'organisation de la sécurité du revenu était viable aussi longtemps que la famille pouvait maîtriser elle-même sa propre production et qu'il n'y avait pas trop d'individus obligés de recourir à la charité publique.

L'avènement de l'industrialisation et la généralisation du régime salarial ont modifié la situation. En perdant la maîtrise de leur production,

les familles ont aussi perdu la possibilité d'assurer elles-mêmes la sécurité financière de leurs membres. Soudainement, elles ont vu leur niveau de vie dépendre d'un revenu pécuniaire, le salaire. Tout événement qui venait interrompre le versement d'un salaire à un membre de la famille rendait celle-ci économiquement dépendante du reste de la société. Ces événements étaient multiples : maladie du principal soutien de famille, chômage, décès prématuré, perte de l'emploi en raison de l'âge. Il était désormais illusoire de penser que les familles, en étant assez prévoyantes, pouvaient se mettre elles-mêmes à l'abri des risques économiques. La société a donc développé progressivement un ensemble de programmes de « sécurité du revenu » qui s'adaptaient à une économie fondée sur le salariat.

L'État providence et les valeurs de l'époque

La mise en place graduelle de ces programmes a respecté un certain nombre de valeurs jugées importantes par la société de l'époque. Ces valeurs marquent encore profondément tout notre système de sécurité sociale. L'une d'elles est l'importance accordée à la responsabilité individuelle. De tout temps, en effet, les programmes ont été fondés sur la conviction que c'est d'abord grâce à leur propre travail que les gens devaient subvenir à leurs besoins. On a donc soigneusement veillé à ce que les programmes n'encouragent pas la paresse et ne fournissent pas de revenus aux personnes qui pouvaient travailler. Les programmes ont ainsi été plus généreux pour les personnes qui avaient de bonnes raisons de ne pas être sur le marché du travail.

Les programmes d'aide aux mères nécessiteuses et aux personnes âgées dans le besoin ont été parmi les premiers à être adoptés. Dans ce dernier cas, l'âge constituait la « bonne raison »; dans le premier, c'était le sexe. Le programme d'aide aux mères nécessiteuses avait d'ailleurs comme objectif de détourner les mères du marché du travail afin qu'elles se consacrent à leur tâche propre, soit de s'occuper de leurs enfants. Cela traduisait bien la mentalité de l'époque qui percevait la femme comme économiquement dépendante de son mari et, si celui-ci ne pouvait plus assumer ce rôle, comme dépendante de l'État. Cet état de dépendance découlait de l'importance des salaires dans la détermination des niveaux de vie des familles et de l'exclusion des femmes du marché du travail.

Pendant longtemps, les dispositions de certains régimes ont attesté cette ambivalence face à la place des femmes : dispositions prévoyant le versement de rentes de veuves mais non de veufs, assurances familiales uniquement accessibles aux travailleurs masculins, classification quasi automatique des femmes chefs de familles monoparentales dans le groupe des « inaptes » au travail aux fins de l'aide sociale. Cette mentalité selon laquelle leur sécurité financière s'appuie sur la présence d'un mari est aujourd'hui fortement contestée par les femmes, principalement parce que les

régimes qui en ont découlé les ont mal servies et cantonnées dans la pauvreté, et parce que la famille n'est plus aussi stable qu'autrefois.

L'évolution de la sécurité financière à la retraite

■ Un régime d'assistance pour les plus démunis

Le régime de sécurité financière à la vieillesse a beaucoup évolué depuis sa mise en vigueur. À ses débuts, en 1927, il était uniquement un régime d'assistance (un peu comme l'aide sociale actuellement) et ne s'adressait qu'aux personnes de plus de 70 ans qui n'avaient pas les moyens financiers de subvenir seules à leurs besoins. Une aide était accordée après une évaluation des ressources. À partir de 1951, elle fut accordée sélectivement dès l'âge de 65 ans et universellement à toutes les personnes âgées de plus de 70 ans. Le régime s'est par la suite étendu à toutes et tous à partir de l'âge de 65 ans. Quand il est devenu universel, il a perdu son caractère d'assistance pour devenir ce que nous appelons maintenant la pension de sécurité de la vieillesse.

■ La pension de sécurité de la vieillesse

Ce programme verse un montant uniforme à toutes les personnes qui satisfont aux conditions d'âge, indépendamment de leurs activités antérieures et même de leur situation financière. Initialement, on s'en remettait à ce programme pour assurer à tous les Canadiens un niveau de revenu de retraite qui les placerait au-dessus du seuil de pauvreté. Ce programme est financé par les recettes courantes du gouvernement fédéral (et donc par les impôts); il est ainsi fondé sur des transferts de revenus entre générations, les personnes jouissant de revenus finançant les personnes âgées de 65 ans et plus.

■ Les limites de l'épargne privée

Toute l'histoire de l'évolution des pensions nous indique cependant que les gens ne veulent pas seulement être assurés d'un revenu de subsistance à la retraite mais qu'ils cherchent aussi à maintenir leur niveau de vie. Pendant longtemps, l'épargne privée constituait le seul moyen dont ils disposaient pour essayer d'atteindre ce but. Les régimes de pension complémentaires offerts dans les milieux de travail ont vu le jour afin de répondre à cet objectif. Ils ont cependant de sérieuses limites, dont les plus connues sont les suivantes : une minorité seulement de travailleurs sont effectivement couverts par de tels régimes; en changeant d'employeurs, les travailleurs perdaient souvent la totalité du droit à une rente[5]; en raison de l'obligation de capitaliser les régimes privés, il faut attendre une trentaine d'années avant que les rentes versées soient satisfaisantes; enfin, l'incertitude face à

l'avenir, surtout en ce qui a trait à l'évolution des salaires et des taux d'intérêt, amène les entreprises à refuser l'indexation des régimes (les rentes versées sont souvent dérisoires par rapport à ce dont les travailleurs ont besoin pour maintenir leur niveau de vie à la retraite). On peut ajouter que peu de régimes privés prévoyaient le versement d'une rente de conjoint survivant. Cette dernière lacune a été corrigée, dans le cas des régimes qui relèvent de la compétence fédérale, par l'adoption, en juin 1986, de la *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*. La faiblesse de la protection des régimes privés et l'absence d'indexation des rentes sont cependant des limites qui demeurent.

■ Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec

Il a fallu attendre 1966 pour voir la mise sur pied de régimes de rentes publics, soit le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec. L'objectif était de remplacer à la retraite une proportion du revenu de travail antérieur. Cependant, le niveau de remplacement est faible, soit 25 %, et le maximum assurable correspond au niveau du salaire industriel moyen. Les rentes maximums versées par le RPC/RRQ ne dépassent donc pas 25 % du salaire industriel moyen. Pour y avoir droit, il est nécessaire d'avoir contribué au régime pendant un an, au prorata du revenu cotisable minimum ou au-dessus. En 1987, ce revenu minimum est établi à 2500 $ par année. La participation est obligatoire pour toutes celles et tous ceux qui reçoivent un revenu de travail. Contrairement aux régimes privés, il n'y a donc pas de problème de couverture.

Les rentes sont indexées annuellement selon l'évolution du coût de la vie. Le régime prévoit aussi le versement de rentes de conjoint survivant et d'orphelins, que le décès survienne avant ou après la retraite, pourvu que la personne décédée ait cotisé au régime pendant un certain nombre d'années. La période de maturation du régime a été établie à 10 ans. En d'autres mots, le régime a versé des rentes maximums 10 ans seulement après son instauration. Les principales lacunes des régimes privés ont donc été corrigées. Cela ne réglait pas, cependant, les problèmes de pauvreté des personnes âgées à cette époque puisque, si elles n'étaient pas déjà sorties du marché du travail, elles allaient le quitter avant les 10 années requises pour mériter la rente maximum.

■ Le supplément de revenu garanti

C'est à cette époque, en janvier 1967, que le supplément de revenu garanti a été introduit. Il était accordé, comme c'est encore le cas, après une vérification des revenus. La prestation diminue de 1 $ pour chaque somme de 2 $ reçue d'une autre source, à l'exception de la pension de sécurité de la vieillesse. À l'origine, il était conçu comme une mesure transitoire et devait accorder un revenu à ceux qui n'auraient pas le temps d'accumuler, dans le

cadre des régimes publics, une rente liée à leur salaire antérieur. Il n'est cependant jamais disparu. Tout au contraire, il occupe maintenant une place beaucoup plus importante dans l'éventail des revenus des retraités.

Cela s'explique par le fait que le total de la pension de sécurité de la vieillesse et des rentes versées par les régimes publics est insuffisant pour maintenir les retraités au-dessus du seuil de pauvreté. La pension de sécurité de la vieillesse n'a pas été complètement indexée à l'augmentation du coût de la vie[6] et n'a surtout pas suivi la croissance du niveau moyen des salaires. Alors qu'elle a déjà représenté environ 20 % du salaire industriel moyen, elle n'en représente plus qu'environ 13 %[7]. Plutôt que d'augmenter son niveau, les gouvernements qui se sont succédé ont préféré relever le niveau du supplément. Puisque ce dernier programme est sélectif plutôt qu'universel, il en coûte moins cher de bonifier ce programme plutôt que la pension de sécurité de la vieillesse.

Résumé

Cette évolution historique a produit la situation que nous connaissons maintenant. Le minimum vital est assuré par deux programmes, soit la sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti, alors que la continuité avec les revenus antérieurs devrait se faire par l'intermédiaire du Régime de rentes du Québec et du Régime de pensions du Canada. Cependant, les niveaux de remplacement (25 %) de ces deux régimes sont tellement faibles que même les personnes qui retirent la rente maximum doivent avoir recours au supplément si elles n'ont pas d'autres sources de revenus. L'actuel système de sécurité du revenu au Canada s'en remet encore très largement à la responsabilité individuelle et à l'épargne pour assurer un revenu de retraite supérieur aux seuils de pauvreté. Nous verrons maintenant plus spécifiquement la situation des femmes dans ce système.

LA SITUATION ACTUELLE DES FEMMES

Les femmes, et particulièrement les femmes seules et âgées, sont pauvres. Pour corriger cette situation, elles ont donc avancé, depuis plusieurs années, des revendications précises pour modifier les régimes de sécurité du revenu. Avant d'examiner ces diverses pistes de solutions, regardons leur situation actuelle dans le cadre des régimes publics.

Comme on assiste à une modification du rôle économique des femmes, en vertu de laquelle de plus en plus de femmes participent au marché du travail pour des périodes de plus en plus longues, il est devenu impossible de trouver un exemple qui illustrerait la situation moyenne des femmes. Actuellement, les femmes vivent des expériences et des problèmes différents. Nous retiendrons donc quelques cas types qui nous aideront à cerner

l'ensemble de la situation des femmes face à la sécurité du revenu et surtout à la retraite.

Nous illustrerons les différents aspects de la situation au moyen de cas types de divers groupes d'âge. Nous aborderons d'abord la situation des femmes qui n'ont jamais participé aux régimes publics. Ceci nous permettra de prendre conscience des niveaux de revenu de retraite pour un couple qui ne reçoit qu'une rente de retraite et d'analyser les conséquences du décès du conjoint. Nous retiendrons l'exemple des femmes de plus de 65 ans, même si la situation est identique dans le cas de femmes plus jeunes qui n'ont jamais, ou très peu, participé au marché du travail.

Le cas des femmes dans la cinquantaine nous permettra, par la suite, de regarder les dispositions des régimes publics en cas de décès du conjoint avant l'âge de la retraite, de même qu'en cas de séparation et de divorce.

Le cas des jeunes femmes, pour lesquelles on peut raisonnablement faire l'hypothèse d'une participation presque continuelle au marché du travail (à l'exclusion des années passées auprès de jeunes enfants), nous permettra d'analyser les mesures prises pour tenir compte du rôle spécifique des femmes dans la procréation et de mettre en lumière les conséquences sur les revenus de retraite des écarts de salaire entre femmes et hommes.

Les femmes de plus de 65 ans qui n'ont jamais occupé d'emploi rémunéré

La situation de ces femmes nous permet d'illustrer très bien la logique des régimes publics de sécurité du revenu en ce qui a trait aux femmes. Celles-ci se sont conformées à ce que la société attendait d'elles. Leur occupation principale a été d'élever leurs enfants et de s'occuper de l'entretien de la maison pendant que leur mari allait « gagner sa vie » ou, encore, elles participaient à l'entreprise familiale en tant que travailleuses non rémunérées. Pendant toute leur vie, elles n'ont pas eu de revenus autonomes. Leur contribution au bien-être familial n'était pas d'ordre financier. Cependant, nous vivons dans une société où le niveau de vie dépend directement du revenu pécuniaire disponible. D'une façon implicite, toute la société s'est fiée à l'existence d'un mécanisme de partage privé, à l'intérieur de la famille, pour régler les problèmes de survie de ces femmes. Une fois à l'âge de la retraite, on suppose que ce mécanisme fonctionne encore. Tant que le couple existe, il est bien possible que ce soit le cas. Les problèmes surviennent surtout après le décès du mari. Prenons l'exemple fictif d'un couple dont les revenus de retraite seraient les suivants :

Deux pensions de sécurité de la vieillesse	6 960 $
Rente du Régime de rentes du Québec ou du Régime de pensions du Canada	5 800
Rente d'un régime complémentaire	3 000
Supplément de revenu garanti	900
Total	**16 660 $**

En 1986, le comité sénatorial sur la pauvreté estimait à environ 16 350 $ le seuil de pauvreté pour un couple, et Statistique Canada le situait entre 9900 et 12 800 $, selon le degré d'urbanisation[8]. Le couple cité est donc au-dessus de ce seuil mais, pour bien comprendre sa situation, il nous faut aussi avoir une idée de ses revenus avant la retraite. Comme la rente indiquée correspond au montant maximum qui pouvait être versé en 1986, il faut en conclure que les revenus de travail du mari ont toujours été égaux ou supérieurs au maximum assurable qui se situait, en 1986, à 25 800 $. Supposons que c'était effectivement leur niveau de revenu. Avec des revenus de 16 660 $ à la retraite, ce couple vit avec 65 % de ses revenus antérieurs. Le fait de bénéficier d'une rente de 3000 $ provenant d'un régime de pension complémentaire les aide d'ailleurs à atteindre un niveau de remplacement du revenu suffisamment élevé pour être au-dessus du seuil de pauvreté. Qu'arrive-t-il, cependant, si le mari décède? La situation financière de sa veuve pourrait être la suivante :

Pension de sécurité de la vieillesse	3 480 $
Rente de conjoint survivant du RRQ ou du RPC	3 500
Rente de survivant du régime complémentaire	0
Supplément de revenu garanti	2 400
Total	**9 380 $**

Cet exemple est typique. Lors du décès du conjoint, une veuve subit une perte importante de revenu. Elle se retrouve même sous le seuil de pauvreté estimé, pour une personne seule, à 9800 $ par le comité sénatorial et jusqu'à 9700 $ par Statistique Canada, pour 1986. Cette baisse dramatique de revenus n'est pas due au seul fait que le régime supplémentaire auquel cotisait son mari ne prévoyait pas de rente de conjoint survivant. Si la veuve avait pu recevoir une rente de survivant égale à 50 % de la rente de retraite, son revenu total aurait augmenté non pas de 1500 $ mais seulement de 750 $, puisque le supplément aurait été lui-même diminué de 750 $. Elle aurait encore été très près du seuil de pauvreté.

Cette situation illustre les deux lacunes principales du système canadien de protection de revenu de retraite. Premièrement, le total des deux régimes universels est insuffisant pour garantir, en toutes circonstances, des revenus supérieurs aux seuils de pauvreté, et, deuxièmement, le volet qui

devrait maintenir la continuité de revenu, soit le Régime de rentes du Québec (ou le Régime de pensions du Canada), ne remplit pas son rôle. Rappelons-nous que, même avant le décès du mari, ce couple était tout juste au-dessus du seuil de pauvreté bien que, durant toute sa vie, il s'était situé dans la bonne moyenne.

Les femmes dans la cinquantaine

Ce groupe démontre peut-être le mieux la diversité des situations que vivent les femmes actuellement. Le tiers d'entre elles occupent un emploi rémunéré. Cependant, leur situation sur le marché du travail n'est pas très enviable. L'effet combiné du type d'emplois qu'elles occupent et du nombre d'heures de travail par semaine explique que leurs revenus d'emploi soient très faibles. En 1981, ils étaient de 11 500 $ environ alors que ceux des hommes du même âge étaient de 18 000 $. Elles ont le plus souvent passé plusieurs années à la maison pour élever leurs enfants. Elles n'ont donc pas contribué toute leur vie à des régimes de retraite. D'ailleurs, les femmes constituent le groupe de travailleurs le moins couvert par des régimes de pension complémentaires, soit parce que le régime exclut nommément les travailleurs à temps partiel ou encore parce que l'entreprise pour laquelle elles travaillent n'en possède pas. Mais qu'elles participent au marché du travail ou qu'elles soient des travailleuses au foyer, elles sont très vulnérables à l'éclatement du ménage, que ce soit à la suite d'une séparation, d'un divorce ou du décès du conjoint. Regardons ces situations une à une.

■ **Le décès du conjoint avant l'âge de la retraite**

Le décès du mari, avec ses incidences financières sur la famille, est un des premiers risques contre lesquels les travailleurs ont, de tout temps, voulu s'assurer. Le développement des assurances-vie, surtout collectives, en fait la preuve. Cependant, même si l'assurance-vie procure ordinairement un gros montant lors du décès, elle ne permet pas de vivre sans autre source de revenu. Les régimes de pension complémentaires ne prévoient généralement pas le versement de rentes de conjoint survivant si le travailleur décède avant d'être lui-même à l'âge de prendre sa retraite. Seuls les régimes publics prévoient cette éventualité. Nous verrons cependant que l'objectif d'assurer une continuité de revenu est loin d'être atteint.

Mentionnons que les rentes de conjoint survivant de moins de 65 ans sont un des points sur lesquels le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec diffèrent, le RRQ ayant choisi de verser des rentes de conjoint survivant plus élevées et des rentes d'orphelin plus faibles. Ce sont les chiffres québécois que nous présentons dans ce texte. Il ne faut donc pas oublier que la situation est encore plus dramatique dans le reste du Canada[9].

Les rentes de conjoint survivant sont accordées sans évaluation des revenus. Nous ferons donc l'hypothèse que la veuve est une femme au foyer, sans autre revenu autonome. Les montants des rentes ne seraient pas modifiés si cette dernière avait un travail rémunéré.

Le Régime de rentes du Québec verse des rentes de conjoint survivant qui varient en fonction de l'âge ou des responsabilités familiales du survivant. Entre 45 et 54 ans, la rente est constituée d'un montant fixe, le même pour tout le monde, et d'un pourcentage (37,5 %) de la rente de retraite qu'avait méritée la personne décédée. Entre 55 et 64 ans, le même principe s'applique, mais le montant fixe est plus élevé d'environ 65 $ par mois. Au-dessous de 35 ans, s'il n'y a pas d'enfant à charge, aucune rente n'est versée. S'il y a enfant à charge, la rente est égale à celle prévue pour les survivants de plus de 45 ans. Dans l'hypothèse où la personne décédée aurait eu droit à la rente maximum (si ses gains avaient toujours été égaux ou supérieurs au maximum assurable), les rentes de conjoint survivant seraient à leur maximum elles aussi et procureraient, en 1986, les revenus suivants :

Lorsqu'il y a des enfants à charge	4988 $
Conjoint survivant entre 45 et 54 ans	4988
Conjoint survivant entre 55 et 64 ans	5770

Entre 35 et 44 ans, la rente de conjoint survivant représente un pourcentage de la rente versée à 45 ans. On défalque 10 % pour chaque année à faire entre l'âge du conjoint survivant et l'âge de 45 ans. Si la veuve a 43 ans, par exemple, elle recevra 80 % de 4988 $. Depuis peu, ces rentes continuent à être versées même s'il y a remariage.

Si les personnes n'ont aucune autre source de revenu, elles doivent recourir à l'aide sociale. Leur situation est tout de même meilleure que celle des gens qui dépendent entièrement de l'aide sociale. Puisque la rente de conjoint survivant est accordée sans vérification des revenus et ne diminue donc pas en fonction des revenus perçus d'autres sources, les conjoints survivants peuvent plus facilement améliorer leur situation financière que dans le cas où la totalité de leur revenu viendrait de l'aide sociale.

On voit que les niveaux de revenu accordés par les rentes de conjoint survivant sont bien insuffisants pour garantir un maintien du revenu lors du décès du conjoint. Or, tel est pourtant le principe même de l'existence de rentes de conjoint survivant. Malgré ces faibles niveaux, les rentes de conjoint survivant représentent 25 % de toutes les sommes versées par la Régie des rentes du Québec. Les propositions visant à améliorer ce type de rentes sont donc toujours complexes, surtout à cause des implications financières. Nous y reviendrons dans la section suivante.

■ La séparation ou le divorce

La séparation et le divorce peuvent aussi provoquer une baisse dramatique de revenus dans une famille. Ils illustrent aussi certains problèmes des régimes de sécurité du revenu, fondés sur l'hypothèse que les transferts privés de revenus effectués à l'intérieur de la famille doivent rester du domaine privé et que l'État n'a pas à s'en mêler.

Sans discuter de la perception des pensions alimentaires, nous soulignons que, pour une femme, le fait de se trouver chef de famille monoparentale augmente sensiblement la probabilité de se retrouver pauvre. Les régimes de sécurité du revenu ne permettent pas vraiment d'éviter la pauvreté dans ces cas-là. Jusqu'à l'âge de la retraite, une femme peut toujours avoir recours à l'aide sociale si elle ne peut réintégrer le marché du travail. Certaines mesures fiscales (exemption de soutien de famille en lieu et place de l'exemption de personne mariée), certaines dispositions de programmes spécifiques (subvention pour les frais de garde en garderies) ont été mises en place graduellement pour pallier la situation extrêmement précaire de ces femmes chefs de familles monoparentales. Ce sont les conséquences de ces événements sur les revenus de retraite qui nous intéressent particulièrement.

Les cas de séparation et de divorce sont différents. Lors d'un divorce, le mariage est vraiment dissous et il n'y a plus de lien contractuel entre les ex-conjoints. Ceci implique qu'aucun d'eux n'a droit à une rente de conjoint survivant. Or, les divorces peuvent survenir chez des couples où les responsabilités avaient été partagées selon le modèle traditionnel, la femme étant restée à la maison pour s'occuper des enfants et du mari ou ayant contribué à l'entreprise familiale sans être rémunérée. Pendant la vie commune, on peut supposer que le principe de partage privé a existé, du moins pour les dépenses quotidiennes. Mais lors de la dissolution de ce mariage, il est difficile d'étendre la notion de partage à tous les biens accumulés au cours de la vie commune. Pourtant, le modèle de fonctionnement adopté par le couple pendant leur vie commune les satisfaisait : la contribution de la femme au foyer augmentait le niveau de bien-être de la famille de façon non pécuniaire, ce qui permettait au mari d'accumuler plus facilement un actif financier, dont les crédits de rentes!

Il a fallu attendre 1977 pour que le Régime de rentes du Québec prévoie une disposition permettant, lors d'un divorce, de partager les crédits de rentes accumulés durant la période de vie commune. Mentionnons que le partage n'est pas automatique, et qu'il est fait à la demande de l'un des conjoints dans les trois ans suivant le divorce. Quant au Régime de pensions du Canada, le partage de la pension en cas de divorce y est automatique depuis le 1er janvier 1987.

Le partage confirme que, même si les revenus gagnés par chacun des conjoints ont été différents pendant les années de vie commune en

raison des circonstances, les crédits de rentes accumulés appartiennent à part égale à chaque conjoint puisque l'objectif était justement d'assurer le maintien des revenus de retraite. En effet, plus les niveaux de revenus gagnés diffèrent, plus il est raisonnable de penser qu'il y avait dans ce couple une règle implicite de partage des revenus financiers et donc aussi des avantages associés à ces revenus. Les crédits de rentes sont un de ces avantages.

La règle du partage permet donc à une femme qui serait restée au foyer pendant toute la durée de son mariage de se voir créditer la moitié de la valeur de la rente que son mari a accumulée pendant la même période. Elle n'aura plus droit à une rente de conjoint survivant mais elle partagera quand même la valeur de la rente. Si la femme a eu des revenus salariaux pendant la durée du mariage, la règle du partage implique qu'on établira la moyenne des crédits qu'elle et son mari auront accumulés pendant cette période. Cela permet d'atténuer les effets d'une participation moins longue au marché du travail et d'un salaire plus faible.

Dans les cas de séparation, le RRQ n'a actuellement aucune disposition prévoyant le partage des crédits de rentes accumulés. Dans le RPC, le partage est possible, depuis janvier 1987, sur demande d'un des conjoints. Dans les cas de séparation, les conjoints maintiennent, en principe, le droit à une pension de conjoint survivant. Mais, comme les régimes prévoient aussi le versement d'une rente de conjoint survivant dans les cas des conjoints de fait, il est possible que deux conjoints soient également admissibles à une pension de conjoint survivant. En effet, si après une séparation l'un des époux forme un autre couple, il pourrait éventuellement y avoir deux conjoints survivants. Or, le régime ne prévoit le versement que d'une seule pension de conjoint survivant. Chaque cas est alors étudié par les personnes chargées de l'administration des régimes. De façon générale, on semble privilégier le dernier conjoint, donc généralement le conjoint de fait. La récente mesure du RPC visant à permettre le partage des droits à pension en cas de séparation vient donc corriger une situation qui, souvent, ne laissait plus aucun droit au premier conjoint. C'est malheureusement encore le cas dans le RRQ.

Les femmes plus jeunes

La situation des femmes plus jeunes évolue graduellement vers une plus grande intégration au marché du travail. Cependant, les problèmes spécifiques qu'elles connaissent face à la retraite ressemblent encore à ceux de leurs aînées en ce qu'ils sont toujours liés au fait de recevoir des revenus de travail inférieurs à ceux des hommes et de devoir quitter temporairement le marché du travail pour s'occuper de jeunes enfants.

■ **La clause d'exclusion**

Cette situation des jeunes femmes est spécifiquement prise en compte grâce à la « clause d'exclusion », une disposition qui permet aux femmes de retrancher de leur période cotisable les années à revenu faible ou nul pendant lesquelles elles avaient des enfants de moins de sept ans. Voyons plus précisément comment fonctionne cette disposition.

La période cotisable est toute la période pendant laquelle les gens qui reçoivent un revenu de travail doivent cotiser au Régime de rentes du Québec ou au Régime de pensions du Canada. Elle comprend ordinairement toute la période entre l'âge de 18 ans (ou l'année 1966, date du début du régime) et le moment où une rente devient payable. C'est sur cette période qu'on compare le niveau des gains reçus avec le niveau du maximum assurable afin de déterminer le montant des rentes à verser. La possibilité de retrancher les années à faibles revenus consacrées aux soins des enfants permet aux femmes de recevoir une rente calculée uniquement sur les salaires reçus au cours des autres années.

Il s'agit surtout d'une mesure qui empêche que les femmes soient pénalisées de s'être retirées du marché du travail pendant qu'elles avaient de jeunes enfants, ou d'avoir accepté de travailler à temps partiel, donc à faibles revenus, au cours de cette période. Elle profite à celles qui retournent effectivement sur le marché du travail et reçoivent par la suite des salaires plus élevés. Quant aux mères qui ne retournent pas sur le marché du travail, cette mesure ne leur rapporte rien puisqu'elles n'auront pas, de toute façon, de rente à leur nom propre.

■ **Les conséquences des écarts de salaire sur les revenus de retraite**

La solution définitive au problème des maigres salaires des femmes doit comprendre l'élimination même des écarts. Il faut continuer à lutter pour une plus grande égalité sur le marché du travail, que ce soit par des programmes d'accès à l'égalité ou par la revendication d'un salaire égal pour un travail équivalent afin d'éliminer le problème à sa source.

Mais, pour le moment, ces écarts existent et ont des conséquences sur les revenus de retraite. La prolifération du travail à temps partiel exacerbe d'ailleurs le problème. Depuis 1982, la majorité des nouveaux emplois créés au Québec ont été des emplois à temps partiel et ils sont très majoritairement occupés par des femmes. Dans l'ensemble du Canada, 27,9 % des nouveaux emplois étaient à temps partiel. Le revenu sur lequel les rentes de retraite seront calculées sera donc plus faible, ce qui entraînera la persistance des écarts de revenus entre femmes et hommes à la retraite.

Tant que les rentes seront inégales, le mode de calcul des rentes de conjoint survivant continuera d'avantager les hommes. Le système actuel

offre en effet un choix aux conjoints survivants de plus de 65 ans. Ils peuvent choisir de continuer à recevoir leur pleine rente de retraite plus 35 % de la rente de leur conjoint décédé ou encore 60 % de leur propre rente plus 60 % de celle de leur conjoint. Dans chaque cas, la rente combinée ne peut dépasser la rente maximum qui serait versée à un seul retraité.

Quand les rentes de départ sont inégales, il est à l'avantage du conjoint qui reçoit la rente la plus élevée de choisir la première option (100 % + 35 %). C'est ordinairement le choix des hommes. La personne qui reçoit une rente beaucoup plus faible que son conjoint a avantage à choisir la deuxième option (60 % + 60 %). Dans le cas le plus extrême, quand le mari a droit à la rente maximum du RRQ alors que la femme ne reçoit pas de rente en son nom propre, la situation sera différente au décès d'un des conjoints. Si le mari décède, la rente de conjoint survivant sera établie à 60 % de la rente qu'il recevait antérieurement (60 % de la rente maximum et 60 % de zéro). Si c'est le contraire, le mari aura le privilège de conserver sa pleine rente (100 % de la rente maximum et 35 % de zéro). Bien que le couple ait partagé le même niveau de vie durant la vie active, le régime actuel produit une situation où seule la femme subit une baisse de revenu de rente lors du décès de son conjoint.

Une modification au Régime de pensions du Canada en vigueur depuis le début de 1987 permet de corriger cette situation. Pour les personnes couvertes par le RPC, il est dorénavant possible de partager, sur demande, les prestations de retraite, lorsque les deux conjoints ont atteint l'âge de la retraite. Si le partage est effectué, les deux rentes sont évidemment égales. Le choix d'une option de conjoint survivant se posera donc en termes identiques, quel que soit le survivant.

LES LACUNES DU SYSTÈME ACTUEL

Cette présentation rapide des caractéristiques du système actuel de sécurité du revenu de retraite nous permet de relever rapidement ses principales lacunes. L'analyse que nous en faisons est facilitée par le fait que, depuis plusieurs années, l'insatisfaction des retraités a forcé les divers gouvernements et d'autres groupes à se pencher sur leur situation. Plusieurs études gouvernementales ont donc été réalisées[10], et les groupes de pression intéressés à la question ont poursuivi l'analyse et soumis des propositions de réforme. Les groupes de femmes ont été particulièrement actifs dans le dossier de la retraite parce que celles-ci sont très mal servies par le système actuel. Ces groupes ont certainement réussi à faire reconnaître la nécessité de s'attaquer au problème de la pauvreté des femmes à la retraite. Toutes ces analyses nous permettent de relever les trois lacunes suivantes :

- Le revenu minimum garanti par la pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti est insuffisant. Il ne permet pas

d'assurer aux personnes âgées un revenu supérieur aux seuils de pauvreté. Cette lacune est particulièrement grande dans le cas des personnes seules.

- Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec remplissent mal leur rôle de maintenir le niveau de vie antérieur à la retraite. Le taux de remplacement des gains, établi à 25 % depuis l'instauration des régimes, est nettement insuffisant pour atteindre l'objectif.

- Ces deux régimes traduisent de façon insatisfaisante le partage des responsabilités et des revenus à l'intérieur du couple. Quand les aménagements à l'intérieur du couple se concrétisent par le fait qu'une femme passe plus de temps à la maison et moins de temps sur le marché du travail que son mari, les régimes produisent une situation où, à la retraite, ce dernier a des revenus plus élevés. Non seulement les femmes déplorent-elles les conséquences purement financières de cette situation, mais elles dénoncent le manque de reconnaissance de la valeur sociale des fonctions qu'elles assument auprès des enfants.

LES RÉACTIONS GOUVERNEMENTALES

Les gouvernements ont pris un certain nombre de dispositions au chapitre de la sécurité du revenu de retraite depuis que le problème de la pauvreté des personnes âgées a été diffusé sur la place publique. En observant les mesures adoptées, nous pouvons déduire l'orientation que les gouvernements pensent donner à la solution de ce problème. Les mesures récemment adoptées touchent à peu près toutes les composantes du système canadien de sécurité du revenu.

La pension de sécurité de la vieillesse

Le gouvernement a assujetti la pension de sécurité de la vieillesse au programme des 6 et 5 % (1983 et 1984), limitant l'indexation de la pension. Le supplément a augmenté en conséquence. L'effet net est que la sécurité de la vieillesse a perdu de l'importance dans l'ensemble de l'édifice de la sécurité du revenu de retraite. En 1985, le gouvernement a proposé, dans son discours du budget, une limitation permanente de l'indexation de la pension : il a dû faire marche arrière. L'objectif poursuivi était cependant le même que le programme des 6 et 5 %, soit diminuer la partie universelle de la protection du revenu au profit de la partie sélective, le supplément.

Le supplément de revenu garanti

Le supplément occupe une place de plus en plus importante dans l'édifice de la sécurité financière à la retraite. Lors de son instauration en 1967, il représentait 40 % de la pension de sécurité de la vieillesse. En 1986, il avait atteint 77 % de la valeur de celle-ci pour les membres d'un couple et 119 % pour une personne seule, en raison d'un rajustement opéré au fil des ans pour favoriser le relèvement du supplément versé aux personnes seules. Toutes les études avaient en effet démontré que les personnes seules étaient beaucoup plus loin des seuils de pauvreté à la retraite que les couples parce que les barèmes du supplément étaient trop faibles dans leur cas.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec

Depuis 1984, chacun des deux régimes a été modifié de façon à éliminer la pratique antérieure qui consistait à cesser le versement des rentes de conjoint survivant dans les cas de remariage. Cette modification traduit un changement de mentalité : on est passé de la conception que la rente de conjoint survivant était une mesure visant à venir en aide à des « dépendants économiques » (il faudrait lire « dépendantes ») à la conception que la rente est une mesure visant à assurer la continuité du revenu dans les cas de décès d'un membre de la famille.

C'est aussi au cours de cette période que le RRQ a augmenté les rentes de conjoint survivant des personnes de plus de 55 ans, pour tenir compte de la difficulté qu'avaient ces personnes, particulièrement les femmes, à réintégrer le marché du travail si elles devenaient veuves. À la même occasion, des règles ont été établies pour permettre la retraite dès l'âge de 60 ans, sur une base volontaire, et pour assouplir les conditions d'admissibilité à une rente d'invalidité entre l'âge de 60 et 64 ans. Ces deux dernières mesures ont été vues comme une réponse aux conditions extrêmement difficiles du marché du travail et sont accessibles aux personnes couvertes par le RPC depuis le début de 1987. Rappelons les autres réformes du RPC mentionnées précédemment : partage automatique des droits à pension en cas de divorce, partage volontaire des droits dans les cas de séparation, possibilité de partage des pensions entre les conjoints d'une union qui dure toujours.

L'épargne personnelle

C'est sans doute dans le domaine de l'épargne personnelle que l'activité législative a été la plus forte. Le gouvernement fédéral a présenté une réforme des régimes de pension complémentaires qui est entrée en vigueur en janvier 1987. Cette réforme touche certaines des principales lacunes des régimes privés : acquisition plus rapide du droit à une rente, indépendamment de l'âge du travailleur; obligation pour l'employeur d'assumer la moitié du

coût des rentes; transférabilité des droits à pension lorsqu'un travailleur quitte son employeur; couverture améliorée des travailleurs à temps partiel; obligation de prévoir des rentes de conjoint survivant; interdiction de discrimination fondée sur le sexe à l'intérieur des régimes; meilleure information des participants. Ces réformes répondent à certaines critiques qui avaient été faites à l'endroit des régimes privés. Un seul grand oubli : l'indexation des rentes.

Le principal changement à l'égard de l'épargne personnelle en vue de la retraite réside cependant dans les modifications fiscales entourant le traitement des régimes enregistrés d'épargne-retraite. Les modifications permettent dorénavant de déduire de son revenu imposable des montants beaucoup plus élevés s'ils sont placés dans des REER. Par cette mesure, le gouvernement accepte d'aider financièrement les individus à épargner en vue de leur retraite. L'aide accordée est sous forme de réduction d'impôts à payer et profite surtout aux personnes à revenus élevés. De plus, les effets sur la sécurité du revenu de retraite sont incertains pour diverses raisons : ces épargnes peuvent être utilisées à d'autres fins avant la retraite, les personnes qui risquent le plus d'être pauvres à la retraite ne peuvent en bénéficier et cela vient en aide aux personnes qui, de toute façon, ont toujours eu les moyens de se payer de bonnes retraites par leurs épargnes. Le choix des gouvernements d'axer leurs réformes sur des régimes complémentaires et des REER, régimes qui font appel au principe de l'épargne privée, traduit un refus d'améliorer de façon significative les régimes publics, seuls capables d'améliorer le revenu de retraite de la vaste majorité des Canadiennes et des Canadiens dans un délai relativement bref.

LES OPTIONS DE RÉFORME

Il nous semble que les solutions aux problèmes spécifiques des femmes à la retraite, c'est-à-dire la pauvreté et la non-reconnaissance de la valeur de leur travail au sein de la famille, ne peuvent venir que des régimes publics. La discussion des différences entre les régimes fondés sur l'épargne et les régimes fondés sur les transferts nous amène en effet à conclure que toute solution fondée sur l'épargne ne fait que maintenir pendant la retraite les écarts de revenus qui existent pendant la vie active. De plus, aucune solution fondée sur l'épargne personnelle ne peut apporter des correctifs rapides à la situation. Soulignons d'ailleurs que seule une minorité de femmes sur le marché du travail sont couvertes par des régimes privés.

Quant aux régimes publics eux-mêmes, il faut d'abord qu'ils soient bonifiés pour tout le monde afin de pouvoir apporter une solution satisfaisante aux problèmes des femmes. La première cause de la pauvreté des femmes à la retraite tient au fait que les régimes publics sont insatisfaisants pour tous. Le premier pas consiste donc à améliorer ces régimes.

La pension de sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti

Parmi toutes les revendications mises de l'avant quant à la réforme du système de sécurité du revenu de retraite, il y en a une qui fait consensus : l'augmentation du niveau de revenu minimum garanti aux personnes âgées afin d'assurer au moins que les retraités ne vivent pas sous les seuils de pauvreté. Ce revenu garanti est actuellement assuré par la pension de la sécurité de la vieillesse et le supplément de revenu garanti. Pour minimiser les coûts de cette revendication, certains proposent que seul le supplément soit augmenté. D'autres suggèrent au contraire qu'il y ait aussi augmentation de la pension de sécurité de la vieillesse de façon que cette dernière représente toujours au moins la moitié du revenu minimum garanti.

Le rapport du Groupe de travail parlementaire sur la réforme des pensions suggérait même qu'après avoir relevé le niveau de la pension de sécurité de la vieillesse, on indexe à l'avenir celle-ci sur l'évolution des salaires moyens plutôt que sur l'évolution des prix, afin que le niveau de vie assuré par la pension augmente au même rythme que le niveau de vie moyen de l'ensemble de la société.

Nous avons vu combien il est important de prévoir l'augmentation des niveaux de vie des retraités. Il nous semble donc qu'un mécanisme institutionnel tel que l'indexation de la pension de sécurité de la vieillesse sur l'évolution des salaires moyens est conforme aux objectifs d'un système cohérent de sécurité du revenu de retraite. Ne pas le faire nous amènerait régulièrement à constater que le niveau de revenu assuré à la retraite est insuffisant pour permettre l'intégration des retraités à la vie de la société.

Le Régime de pensions du Canada et le Régime de rentes du Québec

Puisque ces deux régimes ne réussissent pas à assurer le maintien des revenus de retraite, la majoration du taux de remplacement des salaires antérieurs serait une solution. Ce taux est actuellement fixé à 25 %, avec comme maximum le salaire industriel moyen (25 800 $ environ en 1986). Plusieurs groupes ont suggéré de porter le taux de remplacement à 50 %[11]. Cette seule amélioration changerait considérablement la situation des retraités et de toutes les personnes qui reçoivent des rentes de conjoint survivant puisque ces rentes dépendent, elles aussi, du niveau des rentes de retraite. Avec cette amélioration, les rentes maximums auraient été, en 1986 :

Rente de retraite : 50 % de 25 800 $	12 900 $
Rente de conjoint survivant de 65 ans	7 740
Rente de conjoint survivant entre 55 et 64 ans (RRQ)	8 425
Rente de conjoint survivant de moins de 55 ans (RRQ)	7 635
Pension de conjoint survivant de moins de 65 ans (RPC)	5 930

Ces nouvelles rentes s'ajouteraient, le cas échéant, à la pension de sécurité de la vieillesse, qui aurait aussi été augmentée. Grâce à cette modification, moins de retraités devraient avoir recours au supplément, ce qui est conforme à la vocation de ce programme, destiné à un nombre relativement restreint de personnes dont les salaires avant la retraite auraient été faibles.

D'autres recommandations ont aussi été formulées pour améliorer le RPC/RRQ. Mentionnons celle qui vise à réduire le nombre d'années de cotisation ouvrant droit à la rente maximum. Actuellement, tout travailleur est autorisé à retrancher de sa période cotisable 15 % de ses plus mauvaises années avant de faire le calcul de sa rente. Certains ont proposé d'augmenter ce pourcentage à 25 ou 30 %.

La possibilité d'augmenter le nombre d'années à revenu nul ou à faible revenu qu'on peut exclure du calcul de la rente atténue, à la retraite, les conséquences des interruptions de revenus pendant la vie active, que ces interruptions aient pris la forme de congé d'études, de congé de perfectionnement, de chômage ou de responsabilités familiales au-delà de la période actuelle (présence d'enfants de moins de sept ans). Étant donné qu'une des différences entre femmes et hommes concerne justement le nombre d'années passées sur le marché du travail, cette mesure permettrait de diminuer l'écart entre les rentes versées aux femmes et aux hommes. Elle profiterait cependant à tous. Il est étonnant, en effet, de constater que peu de travailleurs sont admissibles à la rente maximum, plus souvent en raison des interruptions de revenus que des salaires inférieurs au maximum assurable.

Une autre recommandation, avancée surtout par les syndicats, vise justement à augmenter le niveau du salaire assurable. Actuellement, seule la partie du salaire inférieure au salaire industriel moyen est assurée par les régimes publics. Cette recommandation viserait à fixer le maximum des gains assurables à une fois et demie le salaire industriel moyen. Si c'était le cas, tous les revenus inférieurs à 35 000 $ seraient assurés par les régimes publics, et il n'y aurait plus nécessité de développer des régimes privés pour la grande majorité de la population. Le rôle des régimes privés se limiterait à prévoir des dispositions particulières (comme l'âge de la retraite) et à couvrir les revenus supérieurs.

Les deux premières propositions, soit l'augmentation du taux de remplacement des salaires à 50 % et l'augmentation du nombre d'années à faibles revenus qu'on peut retrancher du calcul de la rente, respectent la logique actuelle du système de sécurité du revenu de retraite en laissant une place à l'effort privé et à la prévoyance. Elles ont donc plus de chances d'être retenues. Les conséquences seraient importantes et amélioreraient vraiment la situation de tous les retraités. La situation financière des femmes à la retraite ne peut s'améliorer sans que les régimes publics, dans leur ensemble, soient bonifiés.

LES FEMMES ET LA SÉCURITÉ DU REVENU

Les femmes ont certes été le groupe le plus actif au chapitre des revendications touchant le système de sécurité du revenu de retraite. Elles ont, de façon générale, appuyé les revendications précédentes touchant le relèvement de la pension de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti ainsi que la bonification du Régime de pensions du Canada et du Régime de rentes du Québec.

Leur analyse des causes de la pauvreté des femmes âgées leur avait permis de relever d'autres lacunes du système de sécurité du revenu de retraite. Ces lacunes portaient sur les dispositions entourant le partage des revenus à l'intérieur de la famille et la reconnaissance de la valeur du travail domestique. Elles ont offert plusieurs pistes de solutions pour améliorer la situation, certaines se complétant les unes les autres, d'autres étant incompatibles les unes avec les autres. Ces pistes de solutions peuvent se regrouper autour de trois thèmes : le partage des crédits de rentes, la reconnaissance du travail au foyer et la réforme des rentes de conjoint survivant.

Le partage des crédits de rentes

La revendication concernant le partage des crédits de rentes entre les membres d'un couple est probablement la première autour de laquelle il y a eu consensus. On a indiqué qu'elle s'applique déjà dans les cas de divorce, au Québec sur demande d'un des conjoints, et de façon automatique dans le reste du Canada depuis le début de l'année.

La demande s'étend aussi aux crédits de rentes accumulés dans les régimes privés. En vertu du droit familial en vigueur dans certaines provinces, cette mesure s'applique déjà. Les régimes privés relevant de la compétence fédérale sont assujettis à cette obligation depuis le 1er janvier 1987. Dans les cas de séparation légale, certains demandent qu'on considère la possibilité de pouvoir procéder au partage des droits à pension sur demande de l'un des conjoints. Le RPC offre maintenant ce choix.

La logique du partage en cas de divorce, à savoir la reconnaissance que cet actif appartient conjointement aux deux membres du couple, a rapidement conduit à une extension de cette revendication à tous les cas de retraite. Le partage devrait se faire de façon automatique dès que le plus jeune des conjoints atteint l'âge de la retraite. Cela signifierait que, lorsque les deux conjoints sont à la retraite, ils recevraient le même montant de rente. Nous avons vu que le RPC permet maintenant ce partage sur une base volontaire.

Adoptée isolément, cette recommandation ne modifie pas le revenu du couple à la retraite mais officialise le partage égal de ce revenu. Puisque les deux rentes seraient égales, il y aurait aussi égalisation des rentes de conjoint survivant, indépendamment du fait que la femme ou l'homme décède en premier. Nous reviendrons à cette question plus loin.

Cette revendication a l'avantage de mettre en évidence pour tous, et non pas uniquement pour les femmes, la véritable valeur du régime. Si elle était appliquée aujourd'hui, par exemple, sans bonification du régime, elle serait ressentie comme un appauvrissement par les hommes qui reçoivent actuellement de bonnes rentes; la bonification du régime avantagerait cependant toutes les personnes.

Le partage des crédits ne règle pas pour autant le problème de l'insuffisance des rentes que les femmes accumulent en leur nom propre. Ce problème, lié à la non-reconnaissance de la valeur sociale du travail des femmes auprès des enfants, a suscité de nombreuses propositions. C'est ce que nous verrons maintenant.

La reconnaissance du travail au foyer

Les femmes revendiquent depuis longtemps une plus grande autonomie financière. Dans le domaine de la retraite, cela s'est conjongué au rejet de la pauvreté que le système actuel impose aux femmes âgées. Plusieurs revendications ont été mises de l'avant pour corriger cette situation. Les différentes revendications ne sont pas toutes compatibles les unes avec les autres et ne s'insèrent pas toujours au même endroit dans l'édifice de la sécurité financière à la retraite.

■ L'exclusion des années consacrées aux soins de jeunes enfants

Une revendication fait consensus, cependant. Il s'agit de la reconnaissance que les femmes — et éventuellement les hommes — ne doivent pas être pénalisées pour avoir eu des enfants et interrompu momentanément leur activité rémunérée. Tous appuient la disposition déjà en vigueur visant à exclure du calcul de la rente les années à faible revenu lorsqu'il y a présence d'enfants de moins de 7 ans. Certains demandent d'élargir cette disposition au soin des enfants de 7 à 11 ans ainsi que des personnes handicapées ou invalides.

Cette mesure, comme nous l'avons vu précédemment, profite aux femmes qui retournent par la suite sur le marché du travail. L'exclusion des années à faible revenu leur permet d'obtenir une rente plus élevée, calculée sur les années de plus forte participation au marché du travail. Cela est possible uniquement parce qu'elles ont effectivement des années à revenus

plus élevés. Le coût de cette mesure est actuellement partagé par l'ensemble des cotisants au régime.

- **L'inclusion des années consacrées aux soins de jeunes enfants**

Pour qu'une mesure serve aussi à relever les revenus de retraite des femmes qui ont élevé des enfants et ne sont pas retournées sur le marché du travail, de nombreux groupes de femmes ont proposé qu'on accorde automatiquement des crédits de rentes aux personnes qui élèvent de jeunes enfants. Ces crédits pourraient être fondés sur un salaire fictif équivalant à la moitié du salaire industriel moyen. Tant qu'il y aurait présence d'enfants de moins de sept ans, il n'y aurait pas de cotisations requises de la part des bénéficiaires. Le coût de cette mesure serait supporté soit par l'État, qui verserait les contributions en leur nom, soit par l'ensemble des cotisants au régime, comme c'est actuellement le cas pour le financement de la mesure d'exclusion. Des modalités pourraient être envisagées pour veiller à ce que des personnes qui retournent travailler à temps partiel ou à faible salaire reçoivent la même aide. Rendues à la retraite, elles pourraient choisir l'option qui leur convient le mieux : l'exclusion des années à faible revenu ou l'inclusion avec des crédits équivalant à la moitié du salaire industriel moyen.

Si cette mesure était adoptée, il faudrait prévoir une façon de couvrir rétroactivement les femmes qui ont déjà fini d'élever leur famille et qui ne sont pas retournées sur le marché du travail. Le principe de la rétroactivité se justifie très facilement dans leur cas puisque, d'une part, elles sont le groupe le plus touché par la pauvreté et que, d'autre part, les régimes publics accordaient, d'une certaine façon, une rétroactivité à tous les cotisants en permettant le versement de rentes maximums après seulement 10 ans de cotisation au régime.

Ces deux revendications visent à reconnaître explicitement la valeur du travail social effectué par les femmes à l'occasion de leur maternité en leur accordant un avantage financier personnel.

- **La couverture des femmes au foyer**

Les revendications visant à faire accepter que les femmes qui élèvent des enfants n'ont pas à être pénalisées à la retraite ne soulèvent pas de difficultés d'application. Par contre, les tentatives de définir des correctifs pour les femmes au foyer, sans enfant, se sont heurtées à des difficultés imprévues.

Sur le plan logique, les propositions se défendent ainsi : puisque le travail au foyer est un travail réel et qu'il profite à quelqu'un, les femmes qui l'exécutent devraient pouvoir accumuler des crédits de rentes en leur

nom propre lorsqu'elles l'effectuent. Certains ont donc proposé que toute personne qui réclame une exemption de personne mariée dans sa déclaration d'impôt soit obligée de cotiser, au nom de son conjoint, au RRQ ou au RPC. Les chefs de familles monoparentales sans revenu de travail ou avec un revenu faible seraient également admissibles. Les cotisations de ces personnes ainsi que des personnes au foyer dans des familles à faibles revenus pourraient être subventionnées selon des modalités à établir ultérieurement. Il s'agit donc d'une proposition de couverture obligatoire des femmes au foyer. Son objectif est de faire reconnaître la valeur du travail domestique et de faire payer les crédits de rentes par la personne qui profite de ce travail, soit le mari.

La situation se complique quand on se rappelle que le travail domestique est aussi accompli par des femmes qui ont des emplois et pour qui aucune exemption de personne mariée n'est demandée. Ce travail n'a-t-il pas de valeur? Que se passe-t-il si l'adulte qui tient la maison n'est pas une personne pour qui une exemption de personne mariée peut être demandée, par exemple lorsqu'il s'agit d'un conjoint de fait, de la mère ou d'une soeur? Qu'arrive-t-il pendant une période de chômage où deux adultes sont à la maison? Cette proposition, parce qu'elle inclut un mode de financement précis (cotisations prises à même l'économie d'impôt que procure au contribuable l'exemption de personne mariée), établit une discrimination sur la base de l'état matrimonial que d'autres propositions ont tenté de corriger.

- **La couverture obligatoire de tous les adultes, financée à même un crédit d'impôt remboursable**

Pour contourner le problème de discrimination de la proposition précédente, d'autres ont suggéré que tous les adultes, indépendamment de leur situation, soient couverts par le RPC ou le RRQ. Les crédits qu'ils accumuleraient seraient fixés au niveau de la moitié du salaire industriel moyen. Comme il s'agit de couvrir des personnes qui n'ont pas de revenus propres, il faut trouver une source de revenus à partir de laquelle les cotisations pourraient être payées. Cela serait possible en transformant l'exemption personnelle actuelle en crédit d'impôt remboursable.

Cette proposition vise à assurer à tous un revenu décent à la retraite. Elle vient cependant changer la nature même des régimes, tant le Régime de pensions du Canada que le Régime de rentes du Québec. Selon cette proposition, ces régimes n'ont plus comme objectif de maintenir les niveaux de vie antérieurs, liés au niveau de revenu financier, mais d'accorder à tous un revenu décent. N'est-ce pas plutôt le rôle du programme de sécurité de la vieillesse et du supplément de revenu garanti?

De plus, si cette réforme était acceptée, les personnes actuellement sans revenu propre auraient probablement des besoins plus immédiats à combler grâce au crédit d'impôt remboursable que de verser des

cotisations au RPC/RRQ. D'ailleurs, exiger maintenant de la part des personnes sans revenu qu'elles cotisent à un régime de remplacement des salaires fondé en partie sur les transferts risque de transformer ce régime en régime d'épargne, chacun en retirant uniquement ce qu'il y aura mis, comme dans le cas des régimes privés actuels.

Le problème de la pauvreté des personnes à la retraite, particulièrement des femmes, mérite sûrement une solution à court terme. Celle-ci ne nous semble pas résider dans la transformation de la logique du RPC/RRQ. Il n'est pas dans l'objectif de ces régimes d'accorder à tous un revenu décent. Cette fonction appartient et devrait continuer d'appartenir à la pension de sécurité de la vieillesse et au supplément de revenu garanti. Les niveaux de ces deux programmes doivent cependant être réévalués.

Quant au maintien du niveau de vie des femmes à la retraite, le problème trouve sa solution dans une redéfinition des règles de partage à l'intérieur du RPC/RRQ et dans une bonification de ces régimes. La valeur sociale du travail auprès de jeunes enfants serait en partie reconnue grâce à l'adoption de la mesure d'inclusion des personnes qui s'occupent d'enfants de moins de sept ans, à un niveau de salaire au moins égal à la moitié du salaire industriel moyen, sans cotisation de leur part. Ceci pourrait se faire sans entraîner les problèmes de définition de « femme au foyer » posés par les autres propositions.

La réforme des rentes de conjoint survivant

Les propositions de réforme des rentes de conjoint survivant de plus de 65 ans viennent compléter la revendication du partage automatique des crédits de rente dès que le plus jeune des conjoints atteint l'âge de la retraite. Puisque les rentes des deux conjoints seraient désormais égales, il deviendrait inutile de proposer deux choix de formules de rentes. Deux propositions sont généralement avancées. La première s'insère dans un système où la reconnaissance du travail au foyer se ferait par le biais de la clause d'exclusion ou d'inclusion tant qu'il y a des enfants de moins de sept ans, et où les crédits sont partagés automatiquement entre les conjoints à la retraite. Cette proposition prévoit que le conjoint survivant puisse conserver 100 % de sa propre rente et recevoir 60 % de la rente du conjoint décédé. De cette façon, le conjoint survivant aurait des revenus de rentes équivalant à 80 % des revenus antérieurs du couple. La pension de sécurité de la vieillesse du conjoint décédé n'étant plus versée, cela laisse cependant au conjoint survivant moins de 80 % du revenu total antérieur du couple.

La deuxième proposition est plutôt mise de l'avant par ceux qui recommandent que les femmes au foyer (celles pour lesquelles une exemption de personne mariée est demandée) accumulent des crédits de rente en leur nom propre. Puisque ces femmes auront, selon cette proposition, des revenus de retraite plus élevés, les revenus du couple seront eux-mêmes plus élevés.

Toujours dans un contexte où il y a partage des crédits à la retraite, cette proposition suggère qu'en cas de décès, le conjoint survivant puisse recevoir 100 % de sa rente et 30 % de la rente du conjoint décédé. Cela correspondrait à 65 % des revenus de rentes antérieurs du couple, mais ces revenus seraient supérieurs à cause des crédits de la femme au foyer. Parmi les personnes qui appuient la proposition de couverture des femmes au foyer, certaines vont même jusqu'à recommander l'abolition de la rente de conjoint survivant. Selon elles, l'existence actuelle de telles rentes s'explique par l'état de dépendance économique attribué aux femmes au foyer, mais cette situation serait corrigée par la possibilité d'accumuler des crédits de rentes en leur nom propre.

Quant aux rentes de conjoint survivant de moins de 65 ans, la problématique est plus complexe. On a constaté que les montants étaient faibles mais qu'ils étaient versés pendant de longues périodes, ce qui expliquait que ces rentes représentent une proportion importante de tous les déboursés du régime. Les propositions le plus souvent avancées demandent qu'on repense l'ensemble de l'aide accordée aux conjoints survivants, surtout aux femmes. Plus les femmes sont jeunes, plus la solution réside dans leur réintégration au marché du travail. Certains ont donc proposé que les rentes de survivant accordent des sommes beaucoup plus élevées mais pour des périodes plus courtes, définies à l'avance, pour permettre à ces femmes de se recycler ou de se perfectionner s'il le faut. Il s'agirait d'une rente de transition qui pourrait être remplacée, après une certaine période, par une rente de survivant telle qu'on la connaît maintenant, mais d'un plus faible niveau. Cependant, cette modalité pourrait n'être que de peu d'utilité pour les femmes plus âgées qui ont quitté le marché du travail depuis longtemps. Il faudrait donc songer à des modalités différentes selon l'âge des conjoints survivants ou selon leur degré d'employabilité. Il y a rarement eu de chiffres précis attachés à cette proposition, mais divers groupes ont demandé aux gouvernements d'étudier cette solution.

LE COÛT DE CES DIVERSES PROPOSITIONS

Il est difficile de chiffrer entièrement le coût de ces propositions, entre autres parce qu'il s'agit de régimes partiellement ou totalement fondés sur des transferts et qui, en ce sens, peuvent avoir plusieurs modalités de financement. Chose certaine, si l'on veut effectivement que les retraités reçoivent de meilleurs revenus, il faudra accepter de leur transférer plus de revenus, que ce soit par l'impôt ou par les cotisations au RPC/RRQ.

Les divers gouvernements ont d'ailleurs annoncé un relèvement de cotisations à ces deux régimes, relèvement qui a débuté en 1987 et portera graduellement le taux de cotisation à 4,6 % en 1991. Cette augmentation ne correspond à aucune amélioration majeure du régime. Elle ne se justifie que par l'évolution des réserves actuelles et les changements démographiques qui s'opèrent en ce moment dans la société. Les réserves actuelles ont cessé de

s'accumuler parce que plus de personnes retirent actuellement des rentes. Il s'agit de la manifestation normale de la maturation du régime. Quant aux changements démographiques, ils laissent prévoir que la proportion de personnes âgées de plus de 65 ans va continuer d'augmenter, ce qui a comme conséquence que les prestations de retraite seront financées par un moins grand nombre de travailleurs et de travailleuses de moins de 65 ans.

Avec l'objectif de maintenir des réserves équivalentes à deux années de prestations, les gouvernements ont donc soumis une grille de tarifs couvrant la période de 25 ans se terminant en 2011. Cette grille de tarifs doit être révisée tous les cinq ans. Selon cette grille et la nature actuelle des prestations offertes par les régimes publics, on prévoit que les taux de cotisation seront de 7,6 % en 2011 (3,8 % pour l'employeur et 3,8 % pour l'employé).

Tableau 10.1 Comparaison des prestations, certaines propositions de réforme et situation actuelle

Situation de 1986		Situation proposée	
Régimes universels			
SV	3420 $	Que le total de ces deux programmes soit au moins égal aux seuils de pauvreté.	
SRG max.			
personne seule	4067 $		
couple	5833 $		
Régimes reliés au salaire		Taux de remplacement de 50 % et partage	
Couple à un seul revenu			
RPC/RRQ, homme	5800 $	homme	5800 $
RPC/RRQ, femme	0 $	femme	5800 $
Conjoints survivants de plus de 65 ans			
homme (100 % + 35 %)	5800 $	homme (100 % + 60 %)	9280 $
femme (60 % + 60 %)	3480 $	femme (100 % + 60 %)	9280 $

Pour avoir une idée de l'augmentation du coût des régimes qu'impliquent les diverses propositions de réforme contenues dans ce document, le seul choix que nous ayons est de comparer le niveau des

prestations proposées avec les niveaux actuels, en faisant l'hypothèse que les réformes proposées ont déjà produit tous leurs effets. Le tableau 10.1 donne certaines informations.

Certaines des propositions avancées dans le texte sont très difficiles à chiffrer. La proposition visant à permettre d'exclure du calcul de la rente 25 ou 30 % des plus mauvaises années a comme conséquence, par exemple, de permettre à celles et ceux qui ne sont pas admissibles à la rente maximum d'augmenter la rente qui leur sera versée. Pour chiffrer cette proposition, il faudrait connaître exactement son incidence sur la rente moyenne qui sera versée, ce que nous sommes dans l'impossibilité de faire. De la même façon, la proposition visant à créditer des rentes, sans versement de cotisations, à celles et ceux qui s'occupent d'enfants de moins de sept ans ne pourrait être quantifiée que si nous connaissions le nombre de rentes qui seraient versées ainsi que les modalités transitoires adoptées. Les chiffres du tableau précédent sont cependant assez éloquents pour conclure que, si on veut améliorer les régimes, il faudra accepter de payer plus cher.

NOTES

1. Cette suggestion est faite notamment par le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme (mars 1982).

2. *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension*, article 27.

3. Voir, entre autres, la recommandation de mars 1983 du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme sur la suppression de la discrimination fondée sur le sexe par rapport aux prestations de pensions.

4. Ce taux n'est en vigueur que depuis le 1er janvier 1987. Il était auparavant à 3,6 %.

5. La *Loi de 1985 sur les normes de prestation de pension* corrige cette lacune en garantissant le droit à une rente après deux ans de participation à un régime.

6. Entre 1966 et 1972, la pension de sécurité de la vieillesse n'était indexée que de 2 % par année. Par la suite, elle a augmenté au même rythme que le RPC, sauf pendant la période de contrôle des 6 et 5 %.

7. Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme, *Planifier l'avenir — solutions à la pauvreté des femmes* (Ottawa : 1986).

8. David A. Croll, *La pauvreté au Canada, rapport du comité spécial du Sénat sur la pauvreté : mise à jour du seuil de pauvreté — 1985* (Ottawa : 1986).

9. À titre d'exemple, au 1er janvier 1987, les rentes maximums de conjoint survivant de moins de 65 ans versées par le RPC étaient de 290,79 $ par mois alors que le RRQ versait des rentes pouvant varier, selon l'âge, de 438,52 à 506,39 $. Les rentes d'orphelin du RRQ sont de 29 $ par mois, non indexées, alors que le RPC verse des rentes de 94,79 $, indexées.

10. Canada, Santé et Bien-être social Canada, et Ministère des Finances, *De meilleures pensions pour les Canadiens* (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1982); Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur la réforme des pensions, Rapport (Ottawa : Approvisionnements et Services Canada, 1983); Québec, Ministère des Affaires sociales et Ministère de la Main-d'oeuvre et de la Sécurité du revenu, *Agir maintenant pour demain — une politique québécoise de sécurité du revenu à la retraite : énoncé d'orientation et plan d'action* (Québec : 1985).

11. Voir, entre autres, Coalition pour une retraite décente, *Manifeste pour une réforme des régimes de pensions* (Montréal : 1983). Une quinzaine de groupes compose cette coalition, dont la FFQ, l'AFEAS, l'AQDR, le YWCA et les centrales syndicales du Québec.

Le Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme est un organisme consultatif indépendant qui a été créé en 1973 à la suite d'une recommandation faite par la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme. Chargé de « saisir le gouvernement et le public des questions qui intéressent et préoccupent les femmes » et de « conseiller le Ministre sur les sujets relatifs à la condition féminine que le Ministre peut soumettre au Conseil pour étude ou que le Conseil peut juger appropriés », le Conseil est doté d'un vaste mandat qui peut être interprété de façon à y inclure toutes les activités entreprises par le Conseil au nom des femmes du Canada.

Le Conseil est un organisme autonome qui relève du Parlement par l'intermédiaire du Ministre responsable de la condition féminine. Cette autonomie permet au Conseil d'avoir une voix au Parlement et de publier sans l'autorisation ministérielle.

Voici la liste des membres du Conseil consultatif canadien sur la situation de la femme au moment de la publication de cette étude (1987).

Sylvia Gold
Présidente
Ottawa (Ontario)

Patricia Cooper
Vice-présidente
Calgary (Alberta)

Clarisse Codère
Vice-présidente
Montréal (Québec)

Myriam B. Bernstein
Montréal (Québec)

Jacqueline Bissonnette-Dulude
Montréal (Québec)

Erminie Joy Cohen
Saint John (N.-B.)

Lynda Costello
Fort McMurray (Alberta)

Jo-Ann Cugnet
North Battleford (Sask.)

Héleyne D'Aigle
Edmundston (N.-B.)

Edith Daly
Montague (Î.-P.-É.)

Johanne Denis
Québec (Québec)

Emma Duncan-Kerr
Baie-Comeau (Québec)

Lawrie Montague Edinboro
Chatham (Ontario)

Barbara F. Fisher
Kincardine (Ontario)

Margaret Fortier Delisle
Sillery (Québec)

Darlene Julianne Hinks
Régina (Saskatchewan)

Veronica Mae Johnson
Dollard des Ormeaux (Qué.)

JoAn Lynch Maurer
Vancouver (C.-B.)

Robert McGavin
Toronto (Ontario)

Linda Oliver
Halifax (N.-É.)

Jane Pepino
Toronto (Ontario)

Marie Daurice Perron
Hodgson (Manitoba)

Cécile Rémillard-Beaudry
Winnipeg (Manitoba)

Agnes Richard
Gander (Terre-Neuve)

Peggy Ritcey
Riverport (N.-É.)

Margaret Strongitharm
Nanaimo (C.-B.)

Margaret Taylor
Belleville (Ontario)

Ann Tweddle
Edmonton (Alberta)

Eva Voisey
Whale Cove (T.N.-O.)